

**Commission européenne
contre le racisme et l'intolérance**

**Troisième rapport sur le
Portugal**

Adopté le 30 juin 2006

Strasbourg, le 13 février 2007

Table des matières

<u>AVANT-PROPOS</u>	3
<u>RESUME GENERAL</u>	4
<u>I. SUIVI DU DEUXIÈME RAPPORT DE L'ECRI SUR LE PORTUGAL</u>	5
<u>INSTRUMENTS JURIDIQUES INTERNATIONAUX</u>	5
<u>DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES ET AUTRES DISPOSITIONS FONDAMENTALES</u>	5
<u>DISPOSITIONS EN MATIERE DE DROIT PENAL</u>	6
<u>DISPOSITIONS EN MATIERE DE DROIT CIVIL ET ADMINISTRATIF</u>	8
<u>ORGANES SPECIALISES ET AUTRES INSTITUTIONS</u>	9
- <u><i>Le Haut Commissariat pour l'immigration et les minorités ethniques (ACIME)</i></u>	9
- <u><i>Organes intervenant dans la procédure de plaintes pour discrimination raciale prévue par la Loi 18/2004</i></u>	11
- <u><i>Provedor de Justiça</i></u>	13
<u>ACCES AUX SERVICES PUBLICS</u>	14
<u>ACCES A L'EDUCATION</u>	15
<u>ACCUEIL ET STATUT DES NON-RESSORTISSANTS</u>	16
- <u><i>Immigration</i></u>	16
- <u><i>Réfugiés et demandeurs d'asile</i></u>	21
<u>GROUPES VULNERABLES</u>	22
- <u><i>Les immigrés</i></u>	22
- <u><i>Les communautés tsiganes</i></u>	22
<u>MEDIAS</u>	22
<u>CLIMAT D'OPINION</u>	23
<u>CONDUITE DES REPRESENTANTS DE LA LOI</u>	24
<u>SUIVI DE LA SITUATION</u>	25
<u>II. QUESTIONS SPÉCIFIQUES</u>	26
<u>L'EXCLUSION SOCIALE DES COMMUNAUTÉS TSIGANES VIVANT AU PORTUGAL</u>	26
- <u><i>Discrimination dans l'accès au logement des communautés tsiganes</i></u>	26
- <u><i>Discrimination dans l'accès à l'emploi et aux biens et services des communautés tsiganes</i></u>	27
- <u><i>L'accès à l'éducation des enfants tsiganes</i></u>	28
- <u><i>Les relations entre les communautés tsiganes et les autorités locales</i></u>	29
- <u><i>Les relations entre les communautés tsiganes et les forces de l'ordre</i></u>	29
- <u><i>La nécessité de prévoir une stratégie nationale pour lutter contre l'exclusion sociale des communautés tsiganes</i></u>	30
<u>BIBLIOGRAPHIE</u>	32

Avant-propos

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), mise en place par le Conseil de l'Europe, est une instance indépendante de monitoring dans le domaine des droits de l'homme. Spécialisée dans les questions de lutte contre le racisme et l'intolérance, elle est composée de membres indépendants et impartiaux, qui sont désignés sur la base de leur autorité morale et de leur expertise reconnue dans le traitement des questions relatives au racisme, à la xénophobie, à l'antisémitisme et à l'intolérance.

Un des volets du programme d'activités de l'ECRI est son analyse pays par pays de la situation du racisme et de l'intolérance dans chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe, analyse qui conduit à formuler des suggestions et propositions pour traiter les problèmes identifiés.

L'approche pays par pays de l'ECRI concerne l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe, sur un pied d'égalité. Les travaux se déroulent suivant des cycles de 4-5 ans, à raison de 9-10 pays couverts chaque année. Les rapports du premier cycle ont été achevés à la fin de 1998 et ceux du deuxième cycle à la fin de l'année 2002. Les travaux du troisième cycle ont débuté en janvier 2003.

Les rapports pays par pays du troisième cycle sont axés sur la « mise en œuvre » des principales recommandations contenues dans les précédents rapports de l'ECRI. Ils examinent si celles-ci ont été suivies et appliquées, et si oui, avec quelle efficacité. Les rapports du troisième cycle traitent également de « questions spécifiques », choisies en fonction de la situation propre à chaque pays et examinées de manière plus approfondie dans chaque rapport.

Les méthodes de travail pour l'élaboration des rapports comprennent des analyses documentaires, une visite dans le pays concerné, puis un dialogue confidentiel avec les autorités nationales.

Les rapports de l'ECRI ne sont pas le résultat d'enquêtes ou de dépositions de témoins, mais d'analyses basées sur un grand nombre d'informations émanant de sources très variées. Les études documentaires reposent sur un nombre important de sources écrites nationales et internationales. La visite sur place permet de rencontrer les milieux directement concernés (gouvernementaux et non gouvernementaux) et de recueillir des informations détaillées. Le dialogue confidentiel avec les autorités nationales permet à celles-ci de proposer, si elles l'estiment nécessaire, des modifications au projet de rapport en vue de corriger d'éventuelles erreurs factuelles contenues dans le texte. A l'issue de ce dialogue, les autorités nationales peuvent, si elles le souhaitent, demander à ce que leurs points de vue soient reproduits en annexe au rapport définitif de l'ECRI.

Le rapport qui suit a été élaboré par l'ECRI sous sa seule et entière responsabilité. Il rend compte de la situation en date du 30 juin 2006. Les développements intervenus après cette date ne sont donc pas couverts par l'analyse qui suit, ni pris en compte dans les conclusions et propositions qui y figurent.

Résumé général

Depuis la publication du deuxième rapport de l'ECRI sur le Portugal le 4 novembre 2002, des progrès ont été accomplis dans un certain nombre de domaines abordés dans le rapport. Les dispositions de droit administratif et celles figurant dans le code du travail pour interdire la discrimination raciale ont été renforcées. Une unité d'aide aux victimes immigrées et aux victimes de discrimination raciale ou ethnique (UAVIDRE) a été créée. Le Haut Commissariat pour l'immigration et les minorités ethniques (ACIME) a été restructuré et renforcé. Son budget a largement augmenté. Cette institution travaille activement pour favoriser l'intégration des immigrés et pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale. Les autorités ont pris des mesures pour régulariser les travailleurs immigrés en situation irrégulière sur le territoire portugais. La qualité du Service des étrangers et des frontières (SEF) s'est améliorée. Les immigrés et les Tsiganes ont bénéficié de mesures générales visant à l'inclusion sociale.

Cependant, un certain nombre de recommandations contenues dans le deuxième rapport de l'ECRI n'ont pas été mises en œuvre ou l'ont été de manière incomplète. Les communautés tsiganes souffrent encore d'exclusion sociale et rencontrent des difficultés dans leurs relations avec la société majoritaire, les autorités locales et les forces de l'ordre. L'accès à l'éducation, aux services publics, au logement et la possibilité d'exercer une activité économique restent problématiques pour ces communautés. On note un manque de sensibilisation de la police, des procureurs et des juges au problème du racisme. La procédure de plaintes pour discrimination raciale prévue par la Loi 18/2004 rencontre de sérieux problèmes de fonctionnement. Il existe des allégations de discriminations raciales directes et indirectes dans les domaines de l'emploi, du logement, de la santé et de l'accès aux biens et services, touchant plus particulièrement les Noirs et les Tsiganes. Il existe aussi des allégations de comportements discriminatoires de la part de membres de forces de l'ordre. En matière d'immigration, en dépit des efforts entrepris par le SEF pour améliorer la situation, des progrès restent à faire concernant tant la gestion des retards et de l'accueil par le SEF que l'application de la procédure d'octroi d'un statut juridique en faveur des non-ressortissants vivant au Portugal. Il existerait apparemment encore beaucoup d'immigrés en situation irrégulière dans le pays. Ces personnes sont particulièrement vulnérables à l'exploitation face à des employeurs peu scrupuleux. Certains immigrés rencontrent encore des difficultés d'intégration. Des stéréotypes et des préjugés racistes persistent au sein d'une partie de la population et sont parfois véhiculés par les médias, notamment à l'encontre des Tsiganes, des immigrés, des Juifs et des minorités visibles au Portugal.

Dans le présent rapport, l'ECRI recommande aux autorités portugaises de prendre des mesures supplémentaires dans un certain nombre de domaines. Elle recommande de renforcer la formation des acteurs de la justice aux questions de racisme et de discrimination raciale. Elle demande d'améliorer la procédure de plaintes pour discrimination raciale prévue par la Loi 18/2004. L'ECRI recommande la sensibilisation du grand public à la nécessité de lutter contre le racisme et l'intolérance et aux bienfaits d'une société multiculturelle. Elle demande aux autorités portugaises de poursuivre leurs efforts visant à prendre des mesures de régularisation et d'intégration en faveur des immigrés. Elle recommande des mesures supplémentaires pour mettre fin aux comportements répréhensibles des forces de l'ordre à l'encontre de groupes minoritaires. Enfin, l'ECRI demande aux autorités portugaises d'adopter une stratégie nationale pour lutter contre l'exclusion sociale des Tsiganes, en améliorant leur situation dans des domaines tels que le logement, l'éducation et l'accès aux services publics.

I. SUIVI DU DEUXIÈME RAPPORT DE L'ECRI SUR LE PORTUGAL

Instruments juridiques internationaux

1. Dans son deuxième rapport, l'ECRI a encouragé les autorités portugaises à ratifier dans les plus brefs délais le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), à signer et à ratifier la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.
2. Le Protocole n° 12 à la CEDH, qui prévoit une interdiction générale de la discrimination, n'a pas été encore ratifié. Cependant, les autorités ont indiqué que les ministères concernés sont en train d'examiner la possibilité de ratifier ce Protocole et qu'elles espèrent aboutir rapidement à une conclusion du processus. L'ECRI a également été informée que les autorités envisagent de signer et de ratifier la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et que des consultations auprès des ministères sont en cours dans ce sens.
3. Depuis la publication du deuxième rapport de l'ECRI sur le Portugal, le Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité, relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques, a été ouvert à la signature et à la ratification. Il est entré en vigueur le 1^{er} mars 2006 pour les Etats l'ayant ratifié. Le Portugal a signé le Protocole le 17 mars 2003. Il ne l'a pas encore ratifié mais des consultations auprès des ministères sont en cours. Depuis la publication du deuxième rapport de l'ECRI, la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2003. L'ECRI a été informée par les autorités portugaises qu'elles ne comptent pas ratifier cette Convention, indiquant qu'elles s'alignent en cela sur la position commune des Etats membres de l'Union européenne.

Recommandations:

4. L'ECRI recommande à nouveau au Portugal de ratifier le Protocole n°12 à la CEDH au plus vite et de signer et de ratifier la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires dès que possible.
5. L'ECRI recommande au Portugal de ratifier la Convention sur la cybercriminalité et son Protocole additionnel relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques ainsi que la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille.

Dispositions constitutionnelles et autres dispositions fondamentales

6. L'ECRI note avec intérêt que, sur saisine du Provedor de Justiça, le Tribunal constitutionnel a déclaré inconstitutionnel un Décret-Loi disposant que les candidats aux postes d'éducateurs et d'enseignants dans les écoles maternelles et dans les écoles du premier et second cycle devaient obligatoirement avoir la nationalité portugaise ou celle d'un Etat membre de l'Union européenne. Le Tribunal constitutionnel a estimé qu'il s'agissait d'une violation de l'article 15 de la Constitution qui prévoit que les étrangers et les apatrides séjournant au Portugal

jouissent des mêmes droits et sont astreints aux mêmes devoirs que les citoyens portugais¹.

Dispositions en matière de droit pénal

7. Dans son deuxième rapport, l'ECRI recommandait aux autorités portugaises de prévoir des activités de sensibilisation et de formation concernant l'application de l'article 240 (discrimination raciale) du code pénal et la nécessité de sanctionner les infractions à motivation raciste, ainsi que l'incitation à la discrimination et la violence raciales.
8. L'article 240-1 prévoit l'interdiction des organisations racistes, des activités de propagandes racistes tout comme la participation à ces organisations ou activités. L'article 240-2 a) interdit la violence raciste et l'article 240-2 b) prévoit l'interdiction de la diffamation ou de l'insulte racistes, avec l'intention d'inciter à la haine raciale ou religieuse.
9. A ce jour, les dispositions de l'article 240 n'ont été appliquées qu'à deux reprises. L'article 240-2 b) l'a été pour la première fois en 2001 contre un élu local de la municipalité de Paredes, condamné à une peine de prison de 9 mois pour avoir proféré des paroles racistes à l'encontre des Tsiganes et des Noirs. L'article 240 a été appliqué une seconde fois le 6 juillet 2005 par le Tribunal criminel de Lisbonne. Il s'agissait de personnes poursuivies pour des activités racistes, dont la distribution de matériel raciste sur une place de Lisbonne. Dans cette affaire, des peines de 6 à 18 mois d'emprisonnement ont été prononcées.
10. L'article 132-2 e) prévoyant que la haine raciale peut être considérée comme une circonstance aggravante en cas d'homicide a été appliqué dans une décision rendue le 21 décembre 2004 par la Cour de Fundão. Celle-ci a reconnu la motivation raciste dans le meurtre d'un Africain âgé de 33 ans commis en 2003 et a condamné ses auteurs à 22 années d'emprisonnement.
11. De façon générale, les statistiques du ministère de la Justice montrent que la police n'a enregistré que très peu d'infractions concernant la discrimination raciale (article 240 cité ci-dessus). En 2002, quatre affaires ont été rapportées à la police ; trois, en 2003 et quatre en 2004. Les affaires concernant des attaques physiques racistes (articles 132 et 146 du code pénal) sont encore plus rares. Il faut toutefois tenir compte également des affaires de racisme et de discrimination raciale qui sont soumises à la CICDR, Commission pour l'égalité et contre la discrimination raciale (voir ci-après : « Organes spécialisés et autres institutions »).
12. Le faible nombre d'affaires concernant des infractions racistes est sans doute en partie le reflet de la situation générale dans le pays. Cependant l'ECRI note que selon le point de vue de représentants de groupes minoritaires et d'ONG, la police aurait aussi tendance à ne pas accorder suffisamment d'importance au caractère raciste d'une infraction, parfois parce que la victime elle-même n'attire pas son attention sur ce point. Une opinion circule également selon laquelle la police refuserait de prendre en compte le caractère raciste d'une infraction alors que même la victime ou des témoins insistent sur cet aspect. Les procureurs ne seraient pour leur part pas assez sensibilisés au côté raciste que peuvent avoir certaines infractions et n'orienteraient donc pas leurs investigations en fonction de cet élément. Compte tenu du fait que les Tsiganes sont une cible particulière de racisme et que leurs relations avec la police sont assez tendues², il se pourrait

¹ Tribunal constitutionnel, Décision n° 345/02, 11 juillet 2002.

² Sur la situation des Tsiganes au Portugal, voir ci-dessous : « L'exclusion sociale des communautés tsiganes vivant au Portugal ».

aussi que certains Tsiganes préfèrent s'abstenir de signaler à la police des actes racistes dont ils sont victimes.

13. Dans son deuxième rapport, l'ECRI relevait que, pour toutes les infractions à caractère raciste ou xénophobe mentionnées ci-dessus, la loi 20/96 prévoit la possibilité pour les associations de communautés d'immigrants, les associations antiracistes ou de défense des droits de l'homme d'intervenir comme "assistants" dans un procès pénal sans que la victime ne le demande, sauf en cas d'opposition expresse de celle-ci. Toutefois, selon les informations recueillies par l'ECRI, les associations n'usent que trop rarement de cette possibilité. L'ECRI note toutefois avec intérêt la création le 17 novembre 2004 de l'UAVIDRE (Unidade de apoio à vítima imigrante e de discriminação racial ou étnica), Unité d'aide aux victimes immigrées et aux victimes de discriminations raciales ou ethniques. Cette unité est gérée par une ONG, l'APAV, et financée par le Haut Commissariat pour l'immigration et les minorités ethniques (Alto Commissariado para a Imigração e Minorias Etnicas, ci-après : l'ACIME). Elle a pour mission d'aider les victimes gratuitement et de façon personnalisée, humaine et qualifiée tant d'un point de vue psychologique et social que juridique. Une telle Unité pourrait sensibiliser le grand public et les victimes au problème de discrimination raciale et d'actes racistes en général et encourager les victimes à porter plainte. Il faut espérer également qu'elle pourra sensibiliser les acteurs de la justice et, spécialement la police, à ces questions.

Recommandations:

14. L'ECRI recommande aux autorités portugaises de renforcer sensiblement leurs efforts de formation de la police, des procureurs, des juges et des futurs professionnels de la justice en ce qui concerne l'application de la législation en matière d'infractions racistes et notamment de l'article 240 du code pénal.
15. L'ECRI recommande aux autorités portugaises d'informer le grand public sur l'existence de dispositions pénales permettant de sanctionner les actes à motivation raciste. Elle leur recommande de continuer à prendre des mesures visant à encourager les victimes à porter plainte contre de tels actes.
16. Dans son deuxième rapport, l'ECRI recommandait aux autorités portugaises de renforcer la protection contre les crimes à caractère raciste par une disposition pénale générale prévoyant expressément que la motivation raciste de l'auteur de toute infraction soit considérée comme une circonstance aggravante.
17. L'ECRI constate qu'aucune disposition générale de ce type n'a été adoptée depuis la publication de son deuxième rapport. Les autorités portugaises ont toutefois relevé que le code pénal prévoit déjà pour un certain nombre d'infractions la circonstance aggravante en cas de motivation raciste. C'est le cas, par exemple de l'infraction d'homicide (voir l'article 132-2 e) du code pénal cité ci-dessus) et de l'infraction d'atteinte à l'intégrité physique qualifiée (voir l'article 146-2 du code pénal). L'article 71-2 c) du Code pénal prévoit de façon générale que pour fixer la peine, le tribunal doit prendre en compte l'ensemble des circonstances et en particulier « les fins ou les motivations de l'infraction », sans autres précisions. Néanmoins, il en découle que, pour toute infraction, les juges peuvent tenir compte de la motivation raciste pour aggraver la peine. L'ECRI souligne toutefois que dans l'article 71-2 c), la motivation « raciste » n'est pas explicitement mentionnée, comme facteur d'aggravation de la peine.

Recommandations:

18. L'ECRI encourage vivement les autorités portugaises à adopter une disposition faisant expressément de la motivation raciste d'une infraction une circonstance aggravante générale. Cette circonstance doit s'appliquer à tout type d'infraction,

conformément aux dispositions du paragraphe 21 de sa Recommandation de politique générale n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale.

Dispositions en matière de droit civil et administratif

19. Dans son deuxième rapport sur le Portugal, l'ECRI a noté l'adoption de la Loi 134/99 sur l'interdiction de la discrimination dans l'exercice des droits pour des motifs fondés sur la race, la couleur, la nationalité ou l'origine ethnique, réglementée par le Décret-Loi 111/2000 du 4 juillet 2000. Elle a exprimé le souhait de voir cette loi faire l'objet d'une application rigoureuse de façon à lutter efficacement contre tous les actes à caractère discriminatoire.
20. L'ECRI note avec intérêt que depuis l'adoption de son deuxième rapport, la législation interdisant la discrimination raciale a encore été renforcée. La Loi 18/2004, visant à transposer la Directive 2000/43/CE relative à la mise en oeuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, a été adoptée le 11 mai 2004. Cette loi couvre le secteur privé et public notamment dans les domaines suivants : la protection sociale, les prestations sociales, les bénéfices sociaux, l'éducation, l'accès aux biens et services et la fourniture de ces biens et services, ainsi que les contrats de travail. Elle définit la discrimination directe et indirecte. Cette loi prévoit que les associations qui ont pour but de lutter contre les discriminations raciales peuvent intervenir dans les procédures judiciaires comme représentants ou assistants de la victime avec son consentement. Concernant le traitement des plaintes individuelles pour discrimination raciale, cette loi reprend la procédure administrative qui était déjà prévue dans la Loi 134/99. Concernant la mise en oeuvre de cette procédure, voir ci-dessous : « Organes spécialisés et autre institutions ».
21. Le code du travail a été révisé en 2003 par la Loi 99/2003 notamment dans le but de transposer la Directive 2000/43/CE mentionnée ci-dessus et la Directive 2000/78/CE portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail. L'article 23 du nouveau code du travail, entré en vigueur le 1^{er} décembre 2003, prévoit l'interdiction de toutes les formes de discrimination dans le domaine de l'emploi, y compris de la discrimination raciale. Concernant la charge de la preuve, l'article 23-3 précise qu'il revient à celui qui allègue l'existence d'une discrimination de motiver sa requête auprès du tribunal du travail en indiquant par rapport à quel(s) employé(s) il se sent discriminé. Il revient à l'employeur de prouver que la différence des conditions de travail n'est pas fondée sur un des motifs de discrimination prévus dans le code du travail. En matière de réparation, l'article 26 prévoit que la personne discriminée dans le domaine de l'emploi a droit à une indemnisation pour les dommages matériels et moraux subis. L'ECRI n'a pas connaissance de jurisprudence appliquant ces dispositions en matière de discrimination raciale.
22. Hormis le domaine de l'emploi, l'ECRI retient que la victime d'une discrimination raciale qui veut obtenir réparation doit forcément invoquer l'article 483 du Code civil (responsabilité civile générale en cas de faits illicites causant un dommage) devant les tribunaux civils. L'article 70 du Code civil, quant à lui, peut être utilisé pour empêcher une atteinte illicite à l'intégrité physique ou morale d'un individu. Comme indiqué ci-dessus, la Loi 18/2004 ne prévoit en effet qu'une procédure administrative susceptible de mener à des sanctions à l'encontre de l'auteur de la discrimination mais n'envisage aucune disposition particulière en faveur des victimes. L'ECRI rappelle que, dans sa Recommandation de politique générale n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, elle demande à ce que les sanctions en cas de discrimination, prévoient

également au bénéfice des victimes le versement d'indemnités pour les dommages matériels et moraux subis³. Il devrait, par ailleurs, être possible d'envisager la restitution des droits perdus, comme par exemple, la réintégration dans le logement d'une personne victime d'une éviction discriminatoire. L'ECRI n'a pas connaissance à ce jour de cas où une victime de discrimination raciale aurait obtenu des dommages et intérêts devant les tribunaux civils.

Recommandations:

23. L'ECRI recommande aux autorités portugaises de veiller à ce que les victimes de discrimination raciale puissent effectivement bénéficier d'une réparation adéquate, y compris le cas échéant d'une restitution des droits perdus, sans préjudice de la procédure administrative de sanction prévue par la Loi 18/2004.
24. L'ECRI encourage les autorités portugaises à adopter dans d'autres domaines que l'emploi des dispositions similaires à celles prévues dans l'article 23-3 du code du travail portant sur la charge de la preuve et dans l'article 26 traitant du droit à réparation de la victime en cas de discrimination raciale. Ces autres domaines sont notamment le logement, l'éducation, les biens et services à la disposition du public et les lieux ouverts au public, la santé, la protection sociale, l'exercice d'une activité économique et les services publics. L'ECRI attire l'attention sur sa Recommandation de politique générale n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale qui donne des lignes directrices à ce sujet.

Organes spécialisés et autres institutions

- Le Haut Commissariat pour l'immigration et les minorités ethniques (ACIME)

25. Dans son deuxième rapport, l'ECRI évoquait le travail du Haut Commissaire pour l'immigration et les minorités ethniques et a noté en particulier la création de la Commission pour l'égalité et contre la discrimination raciale qu'il préside. Elle a recommandé d'accorder tous les moyens nécessaires à cette Commission pour qu'elle puisse travailler efficacement.
26. Le Décret-Loi 251/2002 de novembre 2002 a prévu la réorganisation de l'institution du Haut Commissaire pour l'immigration et les minorités ethniques, en mettant en place une structure plus large : le Haut Commissariat pour l'immigration et les minorités ethniques – *Alto Comissariado para a imigração e minorias étnicas* (ci-après ACIME). Cette structure est désormais composée du Haut Commissaire, du Haut Commissaire adjoint, du Conseil consultatif pour les affaires d'immigration (COCAI - *Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração*) et de la Commission pour l'égalité et contre la discrimination raciale (CICDR - *Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial*). Le siège de l'ACIME se trouve à Lisbonne et il dispose d'une représentation permanente à Porto. En vertu du Décret-Loi 27/2005, l'ACIME est un « service de coordination de nature interministérielle » se trouvant « directement sous la dépendance du Premier Ministre ».
27. En février 2005, le Décret-Loi (DL n° 27/2005) a intégré à l'ACIME le Centre national d'aide aux immigrés (CNAI) et les Centres locaux d'aide aux immigrés (CLAI). Leur rôle est de recevoir et de donner des informations et de traiter les requêtes des immigrés⁴. Depuis sa création, le budget de l'ACIME a été multiplié par trois. Il est, depuis 2004, de l'ordre de 4 750 000 euro par an. Les domaines

³ Voir le paragraphe 12 de la Recommandation de politique générale n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale et son Exposé des motifs au point 31.

⁴ Voir ci-dessous : « immigration ».

de compétences de l'ACIME sont l'amélioration des conditions de vie des immigrés et leur intégration dans la société d'une part et l'élimination de la discrimination raciale et la lutte contre le racisme et la xénophobie, d'autre part. Il coopère avec les autres institutions gouvernementales pour permettre une approche transversale de ces questions et propose des mesures visant à aider les immigrés et les minorités ethniques. Il est également compétent pour infliger des amendes en cas de discrimination raciale⁵.

28. De manière générale, l'ECRI constate avec satisfaction que le Haut Commissariat est à l'origine de très nombreuses initiatives visant à lutter contre le racisme et la discrimination raciale. Il serait impossible de les citer toutes mais certaines d'entre elles figurent dans d'autres parties de ce rapport⁶. On peut mentionner ici à titre d'exemple la publication par l'ACIME de l'ouvrage intitulé « Combattre le racisme – le système juridique » qui est une compilation régulièrement mise à jour des dispositions juridiques internationales et nationales permettant de lutter contre le racisme et la discrimination raciale.
29. Comme le relevait l'ECRI dans son deuxième rapport, la CICDR (Commission pour l'égalité et contre la discrimination raciale) a été créée en 2000. Cette Commission a connu des débuts difficiles, en raison notamment d'un long processus de blocage dans la désignation de ses membres. La situation semble cependant s'être actuellement améliorée et elle se réunit régulièrement. La CICDR est compétente pour donner des avis au Haut Commissaire dans la procédure administrative d'amendes contre les auteurs de discrimination raciale⁷. Cette Commission rend également des avis à l'intention du gouvernement sur les lois applicables dans le domaine de la discrimination raciale. Elle promeut l'égalité en organisant des activités de sensibilisation. A ce titre, le séminaire qui s'est tenu en novembre 2004 sur « la citoyenneté et la discrimination » est un bon exemple. L'ECRI note également avec intérêt que la Commission prend publiquement et par écrit position sur des questions d'actualité relatives à la lutte contre le racisme et la discrimination raciale⁸.
30. L'ECRI souligne l'apport remarquable à la lutte contre le racisme et la discrimination raciale de l'ACIME en général, et de chacun des organes qui le composent en particulier. L'ACIME joue un rôle primordial dans les questions d'immigration et d'intégration des immigrés au Portugal comme indiqué ci-après⁹. Un grand nombre d'ONG anti-racistes et de représentants d'immigrés sont d'accord pour dire que l'ACIME entretient de bonnes relations avec eux et fournit un réel effort pour les aider. Toutefois, certains regrettent que les efforts déployés ne se soldent pas toujours par des résultats positifs, surtout lorsque les avis et recommandations de l'ACIME ne sont pas suivis par le gouvernement.
31. L'ECRI relève que l'ACIME est sous la dépendance directe du Premier Ministre. Cela peut présenter l'avantage d'un contact direct avec les instances gouvernementales et permet un suivi susceptible d'influencer leurs activités. Toutefois, l'ACIME n'est pas un organe indépendant, ce qui peut poser problème dans certaines de ses attributions, notamment celle de prononcer des sanctions

⁵ Sur ce point, voir ci-dessous : « Organes intervenant dans la procédure de plaintes pour discrimination raciale prévue par la Loi 18/2004 ».

⁶ Voir notamment sous « L'immigration ». Voir également le rapport d'activité de l'ACIME (2002/2005), disponible en anglais sur le site Internet www.acime.gov.pt.

⁷ Voir ci-dessous : « Organes intervenant dans la procédure de plaintes pour discrimination raciale prévue par la Loi 18/2004 ».

⁸ Pour des exemples, voir ci-dessous : « Medias ».

⁹ Voir : « Immigration ».

en cas de discrimination raciale¹⁰. Enfin, l'ECRI considère que les activités de l'ACIME concernant les Tsiganes n'ont pas répondu aux attentes des associations concernées et n'ont toujours pas permis de résoudre les problèmes d'intégration rencontrés par ces communautés. Il est vrai que les activités de l'ACIME sont principalement dirigées vers les communautés immigrées même si un certain nombre d'actions, notamment dans la lutte contre le racisme et la discrimination raciale, bénéficient également aux communautés tziganes¹¹.

Recommandations:

32. Compte tenu du rôle essentiel que l'ACIME joue dans la lutte contre le racisme et la discrimination raciale et en faveur de l'intégration, l'ECRI recommande aux autorités portugaises de consolider et d'envisager de renforcer l'institution de l'ACIME. Il convient pour toutes les autres autorités portugaises de veiller tout particulièrement à consulter assidûment cette institution, à coopérer pleinement avec elle, notamment en tenant compte de ses avis et recommandations dans ses domaines d'expertise.
33. L'ECRI recommande aux autorités portugaises d'accorder l'indépendance par rapport au gouvernement à l'ACIME dans son ensemble ou au moins à certaines de ses composantes, de façon à renforcer l'efficacité d'une partie de ses activités¹².

- *Organes intervenant dans la procédure de plaintes pour discrimination raciale prévue par la Loi 18/2004*

34. La Loi 18/2004 reprend la procédure administrative de plaintes pour discrimination raciale prévue dans la loi 134/99 et mise en place en 2000. Cette procédure fait intervenir à la fois le Haut Commissaire pour l'immigration et les minorités ethniques (ci-après : Haut Commissaire) l'inspection générale compétente en la matière, ainsi que la Commission pour l'égalité et contre la discrimination raciale (ci-après : CICDR).
35. Suivant cette procédure, le Haut Commissaire peut en cas de discrimination raciale, prononcer des amendes et autres sanctions accessoires (par exemple, l'interdiction d'exercer une activité professionnelle ou la suspension d'une licence d'exploitation, etc.). Cette procédure passe par des mesures d'investigation menée par l'inspection générale compétente *ratione materiae* (par exemple l'inspection générale du travail pour un licenciement discriminatoire ou l'inspection générale de l'administration interne pour une plainte contre un policier). L'inspection générale adresse ses conclusions à la CICDR qui rend ensuite un avis. Le Haut Commissaire prend la décision de sanctionner ou non sur la base du rapport final de l'inspection générale et de l'avis de la CICDR. La décision du Haut Commissaire est susceptible d'un recours judiciaire de la part de la personne sanctionnée. Cette procédure peut s'appliquer à des actes de discrimination raciale dans des domaines aussi variés que l'emploi, l'accès aux biens et services, le logement, etc. Elle peut aussi être utilisée en cas de publication d'une déclaration menaçante, insultante ou dégradante à l'égard d'un groupe de personnes en raison de leur origine ethnique. Pour déclencher cette procédure administrative, toute personne peut signaler un cas de discrimination raciale soit au membre du gouvernement qui est en charge du domaine de

¹⁰ Sur ce point, voir ci-dessous: « Organes intervenant dans la procédure de plaintes pour discrimination raciale prévue par la Loi 18/2004 ».

¹¹ Voir la partie II ci-dessous : « L'exclusion sociale des communautés tziganes vivant au Portugal ».

¹² Pour plus de détail sur la question de l'indépendance, voir ci-dessous : « Organes intervenant dans la procédure de plaintes pour discrimination raciale prévue par la Loi 18/2004 ».

l'égalité et des minorités ethniques, soit à l'ACIME, à la CICDR ou encore à l'inspection générale compétente.

36. Selon de nombreuses sources, le bilan de cette procédure existant depuis 2000 et visant à sanctionner des discriminations raciales par des amendes est très décevant. Au bout de six ans (bilan de mars 2006), au total 190 affaires ont été enregistrées, dont deux seulement ont abouti à une décision de sanction. Soixante affaires étaient alors encore en cours de traitement. Il est vrai que cela peut s'expliquer par le rôle de médiateur que joue la CICDR ou le Haut Commissaire et qui permet parfois de résoudre une affaire sans passer par la procédure administrative. Toutefois, d'autres explications plus préoccupantes sont à prendre en compte. Tout d'abord, le public et les acteurs de la justice sont encore insuffisamment informés de l'existence de cette procédure et de la CICDR, même s'il y a eu des progrès au fil des ans dans ce domaine. Il convient de préciser que la procédure mise en place semble être très lourde et très longue. Les conflits de compétence entre inspections générales pour savoir qui doit instruire le dossier sont fréquents et très longs à résoudre¹³. Il peut se passer plusieurs années entre le moment du dépôt de la plainte et celui de la décision finale. Il a été souligné aussi que les inspections générales ne sont pas particulièrement formées pour instruire des dossiers de discrimination raciale qui présentent pourtant des spécificités dont il faut tenir compte.
37. L'ECRI s'inquiète d'apprendre que l'obstacle majeur à l'aboutissement des procédures administratives pour discrimination raciale est bien souvent le classement sans suite de l'affaire par le Haut Commissaire pour manque de preuve suffisante. D'après les ONG, le niveau d'exigence en matière de preuve de discrimination raciale est trop élevé, surtout dans un domaine où il est particulièrement difficile pour une victime de prouver les faits. A ce sujet, l'ECRI note que l'article 6 de la Loi 18/2004 prévoit le principe du partage de la charge de la preuve. Suivant ce principe, une personne qui estime avoir souffert de discrimination raciale doit présenter des éléments de fait établissant la présomption de discrimination. En présence de tels éléments de fait, il appartient à la partie adverse de prouver que la différence de traitement ne repose pas sur un motif lié à l'origine ethnique. Ce principe ne s'applique ni à la procédure pénale ni aux actions dont il revient aux tribunaux ou aux instances légalement compétentes d'établir les faits (article 6-2 de la Loi 18/2004). Selon les informations recueillies par l'ECRI, ce principe essentiel en droit civil et administratif pour lutter efficacement contre la discrimination raciale n'a pas encore été appliqué au Portugal et il n'est pas facile de savoir exactement dans quel type de procédure il devrait pouvoir s'appliquer. (Concernant la charge de la preuve dans le domaine de l'emploi, voir ci-dessus)¹⁴.
38. Compte tenu de l'inefficacité de la procédure telle qu'elle existe, il serait utile d'envisager de la modifier. Une solution pourrait consister à réduire le nombre d'organes intervenant dans la procédure, en donnant par exemple des pouvoirs d'investigation à la CICDR qui pourrait ainsi mener sa propre enquête sur la discrimination alléguée quel que soit le domaine concerné. Le Haut Commissaire est l'acteur principal de la procédure actuelle (en tant que président de la CICDR avec voix prépondérante en cas de partage des voix et en tant qu'instance décidant de la sanction). Or, il ne représente pas un organe indépendant. Comme elle l'explique dans sa Recommandation de politique générale n° 2 sur les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national, l'ECRI est convaincue qu'un

¹³ L'ECRI note cependant un progrès dans ce domaine puisque depuis 2005 un décret-loi précise qu'en cas de conflit de compétence, il revient au ministère de la Présidence de régler ce conflit, ce qui permet de réduire quelque peu la longueur de la procédure.

¹⁴ « Dispositions en matière de droit civil et administratif ».

organe spécialisé dans la lutte contre le racisme et la discrimination raciale doit pouvoir agir en toute indépendance - réelle mais aussi apparente - s'il veut aider efficacement les victimes. Le principe d'indépendance est essentiel pour l'organe qui se prononce sur des plaintes individuelles pour racisme et/ou discrimination raciale, notamment à l'encontre de l'administration.

Recommandations:

39. L'ECRI recommande vivement aux autorités portugaises de réviser la procédure de sanctions administratives pour discrimination raciale prévue par la loi 18/2004 de façon à renforcer sensiblement son efficacité. Afin d'accélérer la procédure, il conviendrait d'envisager de limiter le nombre d'organes intervenant dans les différentes phases. Une possibilité serait de renforcer la Commission pour l'égalité et contre la discrimination raciale en lui donnant des pouvoirs d'investigation propres.
40. L'ECRI recommande vivement aux autorités portugaises de prendre des mesures pour garantir l'indépendance des organes chargés d'assister individuellement les victimes de discrimination raciale et de décider sur l'existence ou non d'une telle discrimination. A ce titre, elle attire l'attention sur sa Recommandation de politique générale n° 2 sur les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national et sa Recommandation de politique générale n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, qui donnent des lignes directrices dans ce domaine.
41. L'ECRI recommande aux autorités portugaises de tout faire pour que la difficulté de prouver les faits ne constitue pas un obstacle insurmontable dans les affaires de discrimination raciale. A ce titre, il convient de donner pleine application au principe du partage de la charge de la preuve, par exemple dans le cadre de la procédure administrative prévue par la Loi 18/2004.

- Provedor de Justiça

42. Les plaintes reçues par le Provedor de Justiça (c'est-à-dire l'Ombudsman portugais) émanant de non-ressortissants concernent pour la quasi-totalité des problèmes de retard dans les procédures menées par le Service des étrangers et des frontières (ci après : SEF). Ces dernières années, le Provedor de Justiça n'a pas reçu de plaintes portant sur des actes de discrimination raciale. Le Provedor de Justiça joue un rôle important en faveur de l'intégration des immigrés, notamment en intervenant auprès du gouvernement pour demander la modification de telle ou telle mesure juridique qui pose problème d'un point de vue des droits de l'homme. Par exemple, suite à une intervention du Provedor de Justiça, un Décret-Loi 41/2006 du 21 février 2006 est venu aligner le régime de prestations familiales pour les étrangers en situation régulière dans le pays sur celui des citoyens portugais, précédemment plus favorable.
43. L'ECRI retient qu'une brochure a été éditée à l'intention des immigrés pour leur expliquer l'utilité et le fonctionnement de l'institution du Provedor de Justiça¹⁵. Cette initiative résulte du constat que les immigrés ne faisaient pas suffisamment appel à cette procédure. Il fallait donc trouver un moyen de les encourager à s'adresser au Provedor de Justiça lorsqu'ils se heurtent à des difficultés avec l'administration¹⁶. L'ECRI note que, selon le Provedor de Justiça, très rares sont les plaintes qui émanent de membres des communautés tsiganes. Or, il arrive

¹⁵ Brochure «O Provedor de Justiça na defesa do imigrante»

¹⁶ Les immigrés sont apparemment de plus en plus conscients de la possibilité de saisir le Provedor de Justiça. Alors que le nombre de plaintes contre le SEF était inférieur à 50 pour l'année 2001, il tournait autour de 400 pour 2005.

apparemment que des Tsiganes rencontrent des problèmes dans leurs relations avec un certain nombre d'administrations, notamment locales¹⁷. Ils pourraient donc trouver un intérêt à saisir le Provedor de Justiça.

Recommandations:

44. L'ECRI encourage le Provedor de Justiça à continuer de tout faire pour améliorer la situation des non-ressortissants face à l'administration et à mettre l'accent sur la nécessité de lutter contre le racisme et la discrimination raciale dans ce domaine.
45. L'ECRI recommande aux autorités portugaises de sensibiliser les non-ressortissants mais aussi les membres des communautés tsiganes à l'existence du Provedor de Justiça et d'encourager ces personnes à le saisir en cas de difficultés avec une administration.

Accès aux services publics

46. Des études concernant les immigrés et les minorités ethniques révèlent des cas où certains se plaignent de discrimination raciale dans des situations particulières. De telles discriminations auraient lieu en matière d'accès à l'emploi, d'inégalité des salaires, d'accès aux commerces ou d'obtention de crédits, d'accès au logement, aux soins de santé, etc. Certains de ces cas sont dénoncés auprès de l'ACIME¹⁸ mais beaucoup d'autres ne feraient l'objet d'aucune intervention de la part des autorités. La discrimination toucherait plus particulièrement les Tsiganes et les Noirs mais elle concerne aussi l'ensemble des immigrés et des personnes d'origine immigrées au Portugal¹⁹.
47. Dans son deuxième rapport, l'ECRI relevait l'existence de médiateurs socioculturels dans plusieurs services tels que les écoles, les institutions sociales et de santé et les services en relation directe avec les immigrés. Trouvant cette idée très intéressante, l'ECRI a encouragé les autorités à veiller à ce que ce système de médiateurs fonctionne de façon satisfaisante. A ce propos, le Décret-Loi 27/2005 envisage le recrutement de médiateurs socioculturels pour travailler dans les Centres locaux d'aide aux immigrés (CLAI). L'ECRI regrette d'apprendre que les problèmes soulevés à l'occasion du deuxième rapport persistent, quand il n'apparaissent pas comme étant encore plus sérieux. Les médiateurs socioculturels suivent certes une formation, mais les postes sont rarement pourvus, ou alors les personnes en place abandonnent très rapidement leurs fonctions en raison de l'absence de professionnalisation du poste, de faibles perspectives de carrière, de la précarité de l'emploi ou en raison d'autres obstacles qui démotivent. Par exemple, les médiateurs seraient obligés d'exercer une profession parallèle pour pouvoir subvenir à leurs besoins et avoir des perspectives professionnelles par ailleurs. Cette situation a également un effet néfaste dans la mesure où les administrés sont découragés et frustrés lorsqu'ils constatent que le service de médiation ne fonctionne pas de façon satisfaisante. Par ailleurs, tout le monde s'accorde à dire que la présence d'un médiateur est très bénéfique et que ce concept ne doit surtout pas être abandonné. Selon une étude, on comptait en 2003/2004, au total 160 médiateurs socioculturels, dont près de 75 % appartenant à une minorité ethnique. Une forte proportion de médiateurs sont engagés dans les CNAI, centres nationaux d'aide aux immigrés. Un certain nombre travaille dans l'éducation et dans le programme « choix » (« *escolhas* ») qui vise à l'intégration sociale des jeunes défavorisés.

¹⁷ Voir ci-dessous : « L'exclusion sociale des communautés tsiganes vivant au Portugal ».

¹⁸ Sur ce point, voir ci-dessus : « organes spécialisés et autres institutions ».

¹⁹ Pour plus de détails, voir ci-dessous : « Immigration » et « L'exclusion sociale des communautés tsiganes vivant au Portugal ».

Recommandations:

48. L'ECRI recommande aux autorités portugaises de suivre de près la situation en matière de discrimination raciale directe et indirecte dans l'accès à l'emploi, aux services publics, aux lieux ouverts au public, au logement, etc. Il convient de dûment traiter toute plainte émise dans ce domaine mais aussi de mener des enquêtes et des études approfondies pour voir s'il n'existe pas de discriminations indirectes qui limiteraient l'égalité des chances des personnes appartenant aux minorités ethniques.
49. L'ECRI recommande aux autorités portugaises de rapidement consolider la création du système de médiateurs socioculturels dans les services comme l'éducation, l'accès aux soins de santé, l'aide à l'emploi, etc. Il convient pour ce faire de professionnaliser ce poste, de façon à ce qu'un médiateur puisse exercer sa fonction à plein temps, à long terme et dans le cadre d'un plan de carrière motivant.

Accès à l'éducation

50. L'ECRI aborde la question de l'accès à l'éducation des enfants tsiganes dans la seconde partie de ce rapport. Elle souhaite traiter ici de l'accès à l'éducation des enfants appartenant à des groupes minoritaires en général et des immigrés en particulier.
51. L'ECRI note avec intérêt l'adoption récente d'une législation prévoyant la mise en place dans les écoles de cours obligatoires de portugais comme deuxième langue pour les enfants dont la langue maternelle est différente. Par ailleurs, elle salue l'adoption du Décret-Loi 67/2004 qui garantit aux enfants dont les parents étrangers sont en situation irrégulière la possibilité de s'inscrire à l'école dans les mêmes conditions que les enfants de non-ressortissants en situation régulière. La même règle s'applique en matière d'accès aux soins. Pour ce faire, un système de fichier dont la gestion est confiée à l'ACIME a été mis en place. Le Décret-Loi 67/2004 prévoit expressément que ce fichier ne peut être utilisé que pour garantir l'accès à l'éducation et à la santé. Dans ce contexte, l'ECRI souligne que le fait d'accorder l'indépendance à l'ACIME permettrait de renforcer la confiance des familles en situation irrégulière, et ainsi les encourager à faire inscrire leurs enfants sur ce fichier²⁰.
52. L'ECRI est inquiète d'apprendre, en l'absence de données statistiques précises sur ce point, que, selon plusieurs études, les enfants appartenant à certains groupes immigrés, notamment des pays africains, réussiraient moins bien que les élèves portugais à l'école et poursuivraient moins loin leurs études. Une des raisons avancées pour expliquer ce problème est le manque de prise en compte de la multiculturalité à l'école. L'ECRI note à ce sujet que le secrétariat « Entreculturas » a été transféré du ministère de l'Education à l'ACIME en 2004. Il poursuit ses activités pour que la réalité multiculturelle soit mieux prise en compte et reflétée à l'école.

Recommandations:

53. L'ECRI recommande aux autorités portugaises de poursuivre et d'intensifier leurs efforts visant à assurer l'égalité des chances en matière d'accès à l'éducation des enfants appartenant à des groupes minoritaires et notamment les enfants immigrés.

²⁰ Sur la question de l'indépendance de l'ACIME, voir ci-dessus : « organes spécialisés et autres institutions ».

54. L'ECRI recommande aux autorités de suivre de près la situation des enfants immigrés en veillant à ce qu'ils ne souffrent d'aucun désavantage dans l'accès à l'éducation, notamment en raison d'un manque de prise en compte de la diversité culturelle à l'école. A ce sujet, les autorités pourraient notamment renforcer l'action du secrétariat « Entreculturas », et veiller à ce qu'elle ait un impact réel sur le système éducatif.

Accueil et statut des non-ressortissants

- Immigration

55. Dans son deuxième rapport, l'ECRI s'est penchée sur la procédure de régularisation des non-ressortissants en situation irrégulière prévue par le Décret-Loi 4/2001. Elle a invité les autorités portugaises à surveiller étroitement l'application de cette procédure notamment en veillant à assurer une protection juridique efficace des employés non-ressortissants face à leurs employeurs. L'ECRI a également recommandé aux autorités portugaises de faire tout ce qui est en leur pouvoir pour améliorer les prestations rendues par le Service des étrangers et des frontières (ci-après : SEF), entre autres, en lui fournissant toutes les ressources humaines et financières nécessaires pour assurer pleinement ses fonctions.
56. L'ECRI salue les efforts importants qui ont été fournis par les autorités portugaises pour répondre à l'augmentation constante depuis les années 90 du nombre d'immigrés dans le pays. Ces immigrés viennent principalement d'Ukraine et du Brésil, mais aussi de plusieurs pays de l'Europe de l'Est et des pays africains lusophones. Les immigrés au Portugal sont aujourd'hui environ 450 000, soit près de 4 à 5 % de la population totale.
57. Concernant le SEF qui a des compétences très importantes en matière d'immigration, l'ECRI constate avec satisfaction que des progrès notables ont été réalisés dans plusieurs domaines depuis la publication de son deuxième rapport. Tout d'abord les moyens de ce service ont été significativement augmentés tant en personnel qu'en matériel informatique. Des améliorations futures sur ce point ont déjà été programmées. Le personnel a suivi des formations dans divers domaines, y compris celui des droits de l'homme pour mieux accueillir les immigrés. Un service téléphonique en plusieurs langues permet d'obtenir des rendez-vous et des renseignements à distance, évitant ainsi des déplacements inutiles et de longues attentes. Un travail important accompli en coopération avec l'ACIME a permis de rendre plus humains les contacts entre ce service et les usagers. Toutefois, si le SEF a rattrapé beaucoup de son retard dans la gestion des dossiers, il reste encore des efforts à faire, notamment dans les régions de Lisbonne et de Sétubal. L'ECRI note que les représentants d'immigrés se plaignent encore de l'accueil inadéquat dont ils font l'objet de la part d'employés du SEF et de l'existence de retards conséquents dans le traitement des dossiers²¹. La bureaucratie est apparemment un problème général au Portugal mais elle est surtout présente dans les procédures concernant les immigrés. Or, ceux-ci sont particulièrement fragilisés en cas de retard ou de problème dans leurs dossiers.

Recommandations:

58. L'ECRI recommande vivement aux autorités portugaises de poursuivre et d'intensifier leurs efforts pour résoudre les problèmes restants liés aux retards de traitement de dossiers et à l'accueil du Service des étrangers et des frontières,

²¹ Sur ce point, voir également ci-dessus : « Provedor de Justiça ».

en continuant de prévoir tous les moyens humains et matériels nécessaires pour limiter la bureaucratie et assister les immigrés de la meilleure façon possible.

59. Le Décret-Loi 34/2003 du 25 février 2003 (portant sur le régime d'entrée, de séjour, de départ et d'interdiction de séjour des non-ressortissants sur le territoire portugais) introduit au Portugal une véritable politique de l'immigration fondée sur la promotion d'une immigration légale, la lutte contre l'immigration illégale et l'intégration des immigrés dans la société portugaise. Ce Décret-Loi prévoit un système d'immigration reposant principalement sur les permis de travail. Sauf exception comme dans le cas du regroupement familial, un non-ressortissant qui n'est pas citoyen de l'Union européenne doit obtenir une promesse de contrat de travail d'un employeur pour pouvoir venir s'installer au Portugal. Périodiquement, le gouvernement fixe un quota de non-ressortissants par catégorie professionnelle, qui peuvent entrer sur le territoire portugais s'ils sont en possession d'un contrat de travail.
60. Le Décret-Loi 34/2003 apporte un cadre juridique comportant des éléments positifs indéniables. Il a toutefois été critiqué lors de son adoption notamment par le Conseil consultatif pour les affaires d'immigration (COCAI) qui avait alors souligné le large pouvoir discrétionnaire donné au SEF et le maintien d'inégalité entre les non-ressortissants vivant de façon régulière dans le pays et les citoyens portugais en matière d'assurance-maladie. L'application de ce Décret-Loi a également été critiquée par les ONG et les représentants des immigrés. Ils considèrent que le système de quotas est trop rigide et ne correspond pas à la réalité des besoins en travailleurs étrangers. En outre, il serait illusoire de penser que des employeurs seraient prêts à aller recruter à l'étranger d'une part et que, d'autre part, il est possible pour un non-ressortissant de trouver du travail au Portugal depuis son pays. Par conséquent, très peu d'embauches se font dans le cadre du Décret-Loi 34/2003.
61. Le système d'immigration mis en place par le Décret-Loi 34/2003 ne permet pas de répondre de façon satisfaisante aux besoins du marché du travail portugais. C'est pourquoi beaucoup d'employeurs continuent de recruter et d'employer des non-ressortissants se trouvant en situation irrégulière sur le territoire portugais, plus spécialement dans les secteurs de l'hôtellerie, de la construction et de l'agriculture. Une régularisation prévue par le Décret-Loi 4/2001 a permis à environ 183 000 personnes d'obtenir un permis de séjour temporaire annuel renouvelable. Le Décret-Loi 34/2003 a mis fin à cette procédure. Toutefois, une porte est restée ouverte pour la régularisation de non-ressortissants qui avaient travaillé pendant plus de trois mois avant le 12 mars 2003, date d'entrée en vigueur du Décret-Loi, et qui avaient cotisé à la sécurité sociale et payé leurs impôts. Ces personnes ont pu s'inscrire pendant 45 jours après l'entrée en vigueur du Décret-Loi pour demander une régularisation de leur situation. 53 000 personnes se sont inscrites et un certain nombre de dossiers sont encore en cours d'examen par le SEF. Des difficultés sont apparues dans cette procédure quand des travailleurs se sont rendus compte que les sommes correspondant aux cotisations et impôts en principe prélevées à la source par les employeurs n'étaient pas reversées aux organismes correspondants comme cela aurait dû être le cas. Ils n'arrivaient donc pas à prouver qu'ils avaient cotisé. L'ECRI relève que, dans ces cas, l'administration tente de trouver une solution permettant aux employés lésés de régulariser malgré tout leur situation. Une autre régularisation, réservée aux Brésiliens en vertu de l'accord de réciprocité signé avec le Brésil sur ce point en 2003, devra permettre la régularisation de 14 000 personnes qui se sont inscrites et qui remplissent les critères posés par l'Accord. Ce type de régularisation a été critiqué par les ONG et les représentants d'immigrés en ce qu'elle était réservée à une seule nationalité.

62. L'ECRI note que, selon une estimation du SEF, en dépit de toutes ces régularisations, il resterait encore près de 200 000 non-ressortissants en situation irrégulière dans le pays. De l'avis général, ces personnes sont employées illégalement dans des emplois faiblement rémunérés et peu qualifiés. Selon les ONG et l'ACIME, il convient de trouver une solution qui permette aux personnes se trouvant déjà sur le territoire portugais d'obtenir un permis de travail et de permanence plutôt que d'aller chercher à l'étranger de la main d'œuvre déjà disponible au Portugal.
63. L'ECRI est profondément inquiète de voir que les abus commis par des employeurs persistent à l'encontre d'employés en situation irrégulière. Ces employés sont particulièrement vulnérables, or les abus semblent être rarement sanctionnés par l'administration. Ceci s'explique en partie par le fait que la voie de la régularisation passe par la coopération des employeurs. Selon l'administration, ceux-ci doivent être encouragés à déclarer leurs employés, à payer rétroactivement les sommes dues aux organismes sociaux et au fisc et à donner une promesse d'embauche, élément indispensable pour obtenir une régularisation. L'ECRI s'étonne toute de même d'apprendre que des employés en situation irrégulière aient pu payer des impôts et cotiser à la sécurité sociale au su de l'administration sans que cela ne pose le moindre problème à leurs employeurs. Par ailleurs, elle trouve inacceptable que des employeurs aient pu abuser de la situation au point de retenir ces sommes à l'insu des employés au lieu de les verser aux organismes pertinents. L'ECRI constate que le Décret-Loi a renforcé les pouvoirs du SEF ainsi que les sanctions applicables contre les employeurs en matière de travail clandestin. Selon plusieurs commentateurs, si le Portugal veut enrayer le travail clandestin des non-ressortissants, le gouvernement doit prendre des mesures non seulement pour encourager et faciliter l'embauche des non-ressortissants se trouvant déjà sur le territoire portugais. Il doit aussi prendre des mesures pour sanctionner efficacement les abus les plus graves commis par des employeurs peu scrupuleux.

Recommandations:

64. L'ECRI recommande aux autorités portugaises de poursuivre leurs efforts visant à accorder des permis de travail et de séjour aux travailleurs étrangers se trouvant sur le territoire portugais sans statut juridique.
65. L'ECRI recommande vivement aux autorités portugaises de prendre toutes les mesures nécessaires pour s'assurer que les immigrés qu'ils soient en situation régulière ou non, ne fassent pas l'objet d'abus de la part de leurs employeurs. Ce type d'abus, notamment quand il consiste à employer clandestinement des immigrés, doit faire l'objet de sanctions appropriées contre l'employeur. Il convient également de prendre des mesures de régularisation pour les employés qui ont été exploités.
66. Dans son deuxième rapport, l'ECRI recommandait aux autorités portugaises de sensibiliser l'opinion publique sur le fait que la société portugaise est multiculturelle, sur la nécessité de lutter contre les stéréotypes et les préjugés à l'encontre de l'un ou l'autre groupe d'immigrés en veillant à ne pas en désavantager un par rapport à l'autre en matière d'égalité des chances.
67. L'ECRI note avec satisfaction que la politique d'immigration instaurée récemment par le Portugal s'accompagne d'une politique d'intégration. Cette dernière se concrétise par un très grand nombre de mesures en faveur des immigrés dans des domaines tels que l'éducation, l'emploi, les droits sociaux, la culture, etc. L'ACIME joue un rôle clé dans ce domaine. Il est à l'origine d'un nombre élevé d'initiatives qui facilitent l'intégration des immigrés et de la société portugaise. Il a notamment créé un réseau national d'information destiné aux immigrés (*Rede*

nacional de Informação ao Imigrante) incluant la publication d'un bulletin mensuel d'information (*Boletim Informativo - ACIME*), de brochures diverses (dont une brochure dans plusieurs langues sur « L'immigration – informations pratiques », l'ouverture d'un standard téléphonique (*SOS Imigrante*, accessible en trois langues) et d'un site Internet très fourni depuis octobre 2003 (www.acime.gov.pt).

68. Par la création d'un système national d'aide aux immigrés (*Sistema nacional de Apoio ao Imigrante*), il a été mis en place des centres nationaux d'aide aux immigrés à Lisbonne et à Porto (CNAI) et des centres régionaux et locaux d'information en coopération avec d'autres municipalités (CLAI). Ces centres d'aide sont devenus des partenaires privilégiés pour un certain nombre d'institutions telles que le SEF, l'Institut pour l'emploi et la formation professionnelle (IEFP), l'Inspection générale du travail (IGT), la Sécurité sociale et le ministère de l'Éducation entre autres. Des médiateurs socioculturels, souvent choisis parmi des immigrés ou des personnes d'origine immigrée, sont présents dans ces centres pour assister les usagers dans plusieurs langues. Ces centres d'aide permettent de concentrer en un lieu toutes les administrations auxquelles les immigrés ont généralement affaire afin de mieux les orienter dans leurs démarches et d'écourter les temps d'attente.
69. Le Programme « Portugal accueil » mentionné dans le deuxième rapport de l'ECRI a été maintenu et développé et permet à des immigrés primo arrivants de suivre sur une base purement volontaire des cours gratuits de portugais et de citoyenneté. Un Observatoire de l'immigration (Observatório da Imigração) composé d'un coordonnateur nommé par l'ACIME et d'un conseil informel de représentants de différents centres universitaires de recherche a été créé. Concrètement, cet Observatoire a conduit un grand nombre d'études notamment sur la représentation des immigrés dans les médias, sur la diversité dans les écoles et une étude sur les immigrés et la criminalité qui permet de détruire le mythe selon lequel immigration et criminalité sont automatiquement liées. Le Conseil consultatif pour les affaires d'immigration (COCAI), en plus de commenter les lois et les politiques relatives à l'immigration, a pour mission d'assurer la participation et la collaboration des associations représentatives des immigrants, des partenaires sociaux et des institutions de solidarité sociale dans la définition des politiques d'intégration sociale et de lutte contre l'exclusion. Dans le cadre du programme de l'Union européenne *Equal*, des mesures ont été prises pour faciliter l'embauche des immigrés telles que la création de formation à la « citoyenneté et la diversité culturelle en milieu professionnel » pour les employés de l'Institut pour l'emploi et la solidarité sociale (IEPF). D'autres efforts s'ajoutent à ces initiatives au niveau national, notamment de la part de la société civile mais aussi d'autorités locales comme la municipalité de Lisbonne qui dispose d'un « Conseil municipal pour les communautés immigrées et les minorités ethniques ».
70. Tous ces efforts portent apparemment leurs fruits : les immigrés sont généralement bien accueillis et bien perçus par la société portugaise. Il reste toutefois des progrès à faire car des problèmes d'intégration persistent. Le processus d'intégration vise plus particulièrement les immigrés arrivés très récemment, laissant quelque peu de côté les immigrés arrivés il y a plus longtemps et n'ayant bénéficié d'aucune mesure d'intégration particulière à l'époque. Les immigrés d'origine brésilienne et africaine se sentent parfois exclus du processus d'intégration, ou du moins défavorisés par rapport aux immigrés des pays de l'Europe de l'Est. L'ECRI avait déjà souligné dans son deuxième rapport que plusieurs facteurs peuvent expliquer que les immigrés venant de pays de l'Est rencontrent moins de difficultés que ceux des ex-colonies portugaises, en dépit de l'obstacle supplémentaire de la langue. Elle a également manifesté sa crainte que le facteur de la couleur de peau et de la religion joue un

rôle dans l'acceptation plus facile de certains immigrés au détriment d'autres. L'ECRI est très inquiète d'apprendre que, selon plusieurs études, la différence de traitement de la part de la société portugaise entre immigrés de l'Est et ceux des pays d'Afrique et d'Amérique du Sud est en partie liée aux préjugés et stéréotypes racistes fondés notamment sur la couleur de la peau et entraînant parfois des actes de discrimination raciale surtout dans l'emploi et le logement. Ce phénomène ne touche pas seulement les immigrés primo arrivants mais aussi les enfants d'immigrés arrivés avant les années 90. Il est difficile d'établir avec exactitude la part de préjugés racistes et de discrimination raciale dans le traitement des immigrés et personnes d'origine immigrée. En effet, aucune statistique basée sur l'origine ethnique n'a été effectuée à ce jour, mais des enquêtes et des témoignages indiquent que cette piste devrait être explorée pour mieux comprendre l'exclusion sociale dont certains immigrés sont l'objet.

Recommandations:

71. L'ECRI recommande aux autorités portugaises de maintenir et de consolider leurs efforts concernant la politique d'intégration des immigrés au Portugal. Elle souligne que cette intégration doit viser tous les immigrés quelle que soit leur origine ethnique et nationale et quel que soit le moment de leur arrivée dans le pays. Les autorités portugaises doivent également veiller à inclure les nationaux portugais d'origine immigrée dans le processus d'intégration.
72. L'ECRI relève que la loi sur la nationalité a été modifiée le 17 février 2006 (Loi organique 2/2006). Elle prévoyait auparavant la possibilité d'acquérir la nationalité portugaise uniquement sur le fondement du droit du sang. Avec la modification, le droit du sol est introduit dans la mesure où un enfant né sur le sol portugais et dont un des parents non-ressortissants au moins est né sur le sol portugais peut obtenir la nationalité portugaise. Un enfant né de parents non-ressortissants tous deux nés à l'étranger peut aussi obtenir la nationalité portugaise si au moins un de ses parents réside légalement au Portugal depuis cinq ans au moins. Enfin des mesures de naturalisation facilitée permettent aux enfants d'immigrés remplissant un certain nombre de critères de demander la nationalité portugaise à l'âge de 18 ans. L'ACIME souligne que cette loi apporte également d'autres améliorations, notamment en allégeant les exigences bureaucratiques et en transférant la compétence sur les questions de nationalité du SEF au ministère de la Justice. La nouvelle loi facilite donc l'acquisition de la nationalité portugaise pour les enfants d'origine immigrée et nés au Portugal. Toutefois, des ONG et des représentants d'immigrés estiment que le législateur est resté trop en retrait en n'accordant véritablement qu'aux « immigrés de la troisième génération », c'est-à-dire aux enfants nés au Portugal de parents étrangers eux-mêmes nés au Portugal, le droit automatique à la nationalité portugaise.
73. Le droit de vote et d'éligibilité des non-ressortissants aux élections municipales est un domaine où le Portugal pourrait encore faire des progrès en termes d'intégration. En vertu de la Constitution portugaise, les non-ressortissants issus de pays non communautaires peuvent déjà voter et être élus aux élections locales sous réserve de réciprocité. Le Haut Commissaire pour l'immigration et les minorités ethniques a récemment souligné que la réserve de réciprocité ne se justifiait pas pour des non-ressortissants vivant depuis un certain nombre d'années sur le territoire portugais. Ce qui compte à ses yeux, c'est que les non-ressortissants de longue durée puissent pleinement participer à la vie politique locale de façon à favoriser l'intégration, quelle que soit leur pays d'origine. L'ECRI rappelle que cette possibilité est prévue par la Convention sur la

participation des étrangers à la vie publique au niveau local qu'elle recommande aux autorités portugaises de ratifier²².

74. L'ECRI souligne que si l'intégration passe aussi par le travail, il ne faut pas limiter la dimension de l'apport des immigrés au Portugal à des considérations purement économiques. Des ONG et des représentants d'immigrés ont indiqué que les immigrés sont souvent perçus comme étant uniquement des entités économiques et non comme une source d'enrichissement culturel du pays. A ce titre, beaucoup d'immigrés expriment leur frustration d'être employés dans des postes non qualifiés à faibles salaires alors qu'ils ont une formation d'un niveau plus élevé et souvent universitaire. Il n'est pas rare – en particulier parmi les immigrés de pays de l'Est mais pas uniquement - de voir une personne, ancien professeur d'université dans son pays, faire des ménages à Porto ou travailler sur un chantier à Lisbonne. Une solution à ce problème serait de faciliter la reconnaissance des diplômes obtenus à l'étranger. Un projet pilote dans ce sens a déjà été mené pour des médecins et infirmières qui ont pu suivre une requalification permettant d'exercer leur métier au Portugal, mais il reste encore beaucoup à faire dans ce domaine.
75. Enfin, l'ECRI s'inquiète d'apprendre qu'avec la montée récente du chômage au Portugal et le risque de voir cette tendance s'accroître, une certaine partie de la société portugaise, parfois encouragée par les médias, voit l'immigration comme une menace pour l'emploi de nationaux. Cette tendance ouvre parfois la porte à des propos et comportements xénophobes qu'il est urgent de contrôler pour éviter tout dérapage et pour garantir le maintien d'une intégration sans heurts²³. L'ECRI rappelle qu'une intégration réussie passe par un processus à double sens qui n'implique pas seulement des efforts de la part des immigrés mais aussi de la population portugaise qui doit être sensibilisée à l'aspect humain et enrichissant d'une société multiculturelle.

Recommandations:

76. L'ECRI recommande aux autorités portugaises de poursuivre leurs efforts visant à donner la possibilité aux personnes d'origine immigrée de pleinement participer à la vie publique et politique du pays, notamment en favorisant l'accès à la nationalité portugaise et au droit de vote et d'éligibilité aux élections locales des non-ressortissants résidant depuis un certain nombre d'années sur le territoire portugais.
77. L'ECRI recommande aux autorités portugaises de veiller à ce que les mesures d'intégration aillent dans le sens d'un respect mutuel entre les immigrés et la société majoritaire qui doit être sensibilisée à l'enrichissement culturel découlant de l'immigration au Portugal.

- Réfugiés et demandeurs d'asile

78. Dans son deuxième rapport, l'ECRI s'est penchée sur la procédure de la demande d'asile. Elle a recommandé aux autorités portugaises de prévoir que le recours contre le refus de demande d'asile dans la phase d'admissibilité soit suspensif, afin d'éviter le risque de voir un demandeur d'asile expulsé alors que sa demande sera finalement acceptée. L'ECRI regrette que la procédure n'ait pas été modifiée sur ce point et que ce risque existe donc toujours. L'ECRI a été informée du fait que le délai prévu pour déposer un dossier de demande d'asile est très court (sept jours), ce qui peut poser problème en raison d'un seuil

²² Voir ci-dessus : « instruments juridiques internationaux ».

²³ Sur ce point, voir ci-dessous « climat d'opinion » et « médias ».

d'exigence de preuve très élevé dans ce domaine. L'ECRI prend acte toutefois que la législation sur l'asile est en cours de révision.

79. Le nombre de demandeurs d'asile au Portugal est peu élevé par rapport à d'autres pays de l'Union européenne. Pour l'année 2004, il était de 84. Pour l'année 2005, il était de 102 au total avec un taux d'acceptation de 11 %. Le Conseil portugais pour les réfugiés (CPR- *Conselho português para os refugiados*) est une ONG chargée par l'Etat d'assurer l'accueil et l'intégration des demandeurs d'asile et des réfugiés au Portugal. L'ECRI note que cette ONG gère un centre d'hébergement pour demandeurs d'asile et qu'un autre centre sera ouvert prochainement. Les demandeurs d'asile et les réfugiés bénéficient d'une série de mesures d'intégration principalement au travers du CPR. Le CPR estime que cette intégration se passe généralement bien, même s'il faut déplorer un incident isolé en 2006 dans lequel un groupe de jeunes Portugais auraient attaqué des jeunes demandeurs d'asile devant leur centre d'hébergement et où les forces de l'ordre seraient intervenues. L'ECRI relève qu'une plainte pour discrimination raciale a été déposée contre les forces de l'ordre pour propos racistes et usage excessif de la force. La plainte serait en cours d'instruction.

Recommandations:

80. A l'occasion de la révision en cours de la loi sur l'asile, l'ECRI réitère sa recommandation de prévoir que le recours contre le refus de demande d'asile dans la phase d'admissibilité soit suspensif, afin d'éviter le risque de voir un demandeur d'asile expulsé alors que sa demande sera finalement acceptée. Il convient également de s'assurer que les délais prévus pour déposer une demande d'asile ne sont pas trop courts.
81. L'ECRI encourage les autorités portugaises à poursuivre leurs efforts en matière d'intégration des demandeurs d'asile et des réfugiés. Elle recommande aux autorités portugaises de donner tous les moyens nécessaires au Conseil portugais pour les réfugiés pour effectuer sa tâche dans les meilleures conditions possibles.

Groupes vulnérables

- Les immigrés

82. Cette question est traitée ci-dessus. Voir : « Immigration ».

- Les communautés tsiganes

83. Cette question est traitée ci-dessus. Voir « Questions spécifiques : L'exclusion sociale des communautés tsiganes vivant au Portugal ».

Médias

84. Les ONG s'accordent pour dire qu'en matière de lutte contre le racisme et l'intolérance, les médias ont un rôle prépondérant à jouer au Portugal, car ils influencent beaucoup l'opinion publique. C'est pourquoi l'ECRI s'inquiète d'apprendre que certains médias, notamment la télévision, véhiculent des préjugés et stéréotypes racistes. Elle prend pour exemple le cas de l'incident survenu sur la plage de Carcavelos le 10 juin 2005. Certains médias ont reproduit des images de jeunes Noirs fuyant et de policiers avec des armes sur la plage. Cet incident a été présenté par les médias comme un *arrastão*, c'est-à-dire un vol à l'arraché impliquant environ 500 jeunes principalement d'origine immigrée qui auraient attaqué les personnes sur la plage pour leur voler leurs biens. En fin de compte, la police a déclaré qu'il s'agissait tout au plus de 30 à 40 individus qui posaient problème et les jeunes que l'on voyait s'enfuir ne le

faisaient qu'avec leurs propres biens et en raison d'un mouvement de panique et dans la confusion générale. Une seule plainte pour vol aurait été déposée auprès de la police. La Commission pour l'égalité et contre la discrimination raciale (CICDR) a pris position publiquement dans un communiqué le 21 juin 2005, condamnant l'attitude des médias impliqués et leur demandant de corriger les informations erronées. Comme l'ont montré des études, cet incident a en effet provoqué une vague d'attitudes hostiles à l'encontre des immigrés dans les médias mais aussi au sein du grand public.

85. La CICDR a également pris position publiquement le 10 avril 2006 concernant les références faites dans les médias à la nationalité, à l'origine ethnique, à la religion ou au statut juridique à partir de sources officielles, en réaction aux trop nombreux cas où ces éléments sont mentionnés alors qu'ils ne servent à rien d'autre qu'à stigmatiser certains groupes et à augmenter les préjugés.
86. L'ECRI note toutefois que des études révèlent une tendance positive dans les médias qui s'intéressaient plus à la culture et à l'identité des groupes minoritaires. On peut se féliciter de bonnes pratiques telles que le programme télévisé « Nous » (*NÓS* en portugais) d'une heure hebdomadaire et 20 minutes quotidiennes. Ce programme existe depuis 2004 et vise à refléter l'existence d'une société pluraliste, multiculturelle et harmonieuse. Par ailleurs, le Prix annuel « Immigration et minorités ethniques – Journalisme pour la tolérance ». a été créé en 2002 pour les journalistes de tous les médias dans le but de promouvoir la tolérance et l'intégration, de combattre toutes les formes de racisme et de discrimination et de contribuer à la compréhension des différences culturelles, religieuses et ethniques.

Recommandations:

87. L'ECRI encourage les autorités portugaises à bien faire comprendre aux médias, sans empiéter sur leur indépendance éditoriale, qu'ils doivent veiller à ce que la présentation de l'information ne contribue pas à installer un climat d'hostilité et de rejet à l'égard des membres de tout groupe minoritaire, y compris les immigrés et les Tsiganes. L'ECRI recommande aux autorités portugaises de mener des discussions avec les médias et les autres acteurs pertinents de la société civile sur la meilleure manière d'atteindre cet objectif.

Climat d'opinion

88. Concernant le climat d'opinion au Portugal, l'ECRI se réjouit d'apprendre que les actes et propos racistes, antisémites et xénophobes restent des cas isolés²⁴. En effet, d'une manière générale, le racisme et la xénophobie ne semblent pas constituer au Portugal un problème particulièrement aigu. L'ECRI déplore cependant que, selon plusieurs sources, il existe une forme de racisme subtil au Portugal fondé sur des stéréotypes et des préjugés. L'opinion publique fait parfois des amalgames racistes. Par exemple, certains font un lien quasi automatique entre les Tsiganes et le trafic de drogues, entre les femmes brésiliennes et la prostitution, entre les Européens de l'Est et la mafia, entre les Africain du Nord et le terrorisme. Les Juifs font aussi parfois l'objet de préjugés au Portugal. Ainsi, il arrive que l'amalgame entre la communauté juive du Portugal et les événements se déroulant au Moyen-Orient soit fait. Enfin, les immigrés sont quelques fois injustement accusés de favoriser l'augmentation du taux de criminalité et de chômage par leur présence. Certains de ces amalgames sont occasionnellement relayés dans la presse et exploités dans les discours politiques. Comme indiqué ci-dessus concernant l'immigration, l'ECRI s'inquiète

²⁴ Voir toutefois la situation particulière des Tsiganes, décrite ci-après sous « L'exclusion sociale des communautés tsiganes vivant au Portugal » et surtout « Les relations entre les communautés tsiganes et les autorités locales ».

de voir que les manifestations de racisme paraissent augmenter en nombre pour des raisons souvent d'ordre économique et social.

89. L'ECRI est particulièrement inquiète d'apprendre que l'extrême-droite gagne en visibilité au Portugal. Le phénomène reste toutefois marginal, concernant tout au plus quelques milliers de sympathisants, mais l'évolution récente indique que ce mouvement gagne du terrain d'un point de vue de l'image. On trouve au Portugal quelques groupes de skinheads, qui seraient de mieux en mieux organisés, un mouvement FN (*Frente nacional* - Front national) et le parti politique PNR (*Partido Nacional Renovador* – Parti national rénovateur), qui réunit tout au plus quelques milliers de voix. En mai 2006 par exemple, une manifestation publique a été organisée par le PNR à laquelle des membres du FN ont participé, à Vila de Rei sur le thème « Halte à l'invasion » en faisant référence à l'immigration. Des sites racistes en portugais se développent également sur l'Internet. Les principales cibles des mouvements racistes sont les Tsiganes et les minorités visibles au Portugal. La société civile et certaines ONG ont exprimé leurs inquiétudes à ce sujet. De manière plus générale, elles déplorent une forme de laxisme des pouvoirs publics et des autorités face aux manifestations de racisme et face aux discriminations raciales. Elles regrettent que l'arsenal législatif existant ne soit que peu si ce n'est pas appliqué.

Recommandations:

90. L'ECRI recommande aux autorités portugaises de continuer leurs efforts en matière de sensibilisation du grand public aux droits de l'homme et à la nécessité de lutter contre le racisme et l'intolérance. Il convient également de continuer à donner une place importante à ces questions dans l'enseignement et dans la formation des fonctionnaires.
91. L'ECRI encourage les autorités portugaises à poursuivre leurs efforts pour favoriser un débat politique plus équilibré sur l'immigration et les immigrés. Elle recommande de s'attacher tout particulièrement à lutter contre le rapprochement que le grand public fait parfois entre immigration d'une part et criminalité et chômage d'autre part.
92. L'ECRI recommande vivement aux autorités portugaises de surveiller de près l'évolution de la situation concernant les mouvements d'extrême droite et racistes, dont les groupes de skinheads. A cette fin, elle recommande notamment aux autorités portugaises de redoubler d'efforts pour lutter contre la diffusion de propagande raciste, xénophobe et antisémite par l'Internet.

Conduite des représentants de la loi

93. Dans son deuxième rapport, l'ECRI recommandait aux autorités portugaises de sanctionner tout comportement répréhensible de la part des forces de l'ordre à l'égard des membres des communautés d'immigrés et de Tsiganes et à rendre publique la sanction. Elle encourageait également les autorités portugaises à envisager l'adoption d'initiatives visant à améliorer la représentation des personnes d'origine immigrée et des minorités ethniques dans la police.
94. L'ECRI s'inquiète d'apprendre que les plaintes concernant des comportements racistes ou discriminatoires de la part des forces de l'ordre se poursuivent. Elles sont parfois déposées devant les autorités compétentes et notamment la Commission pour l'égalité et contre la discrimination raciale (CICDR). Par exemple, l'ECRI note qu'en 2003, parmi les neuf requêtes déposées devant la CICDR pour violence raciste verbale ou physique, sept impliquaient des membres des forces de l'ordre. Dans certains cas, les plaintes aboutissent à des sanctions mais la plupart des procédures sont classées sans suite pour manque

de preuve. Plus souvent, de l'avis des ONG, les personnes concernées, notamment parmi les Tsiganes, renoncent à porter plainte.

95. L'ECRI relève que des cours de droits de l'homme sont prévus pour les forces de l'ordre et le personnel pénitentiaire. Il existe aussi un module d'éthique professionnelle pour la gendarmerie (la Garde nationale républicaine - GNR) et pour la police (Police de sécurité publique - PSP) portant sur les immigrés et les minorités ethniques et qui comporte des informations sur le racisme et la discrimination raciale.

Recommandations:

96. L'ECRI encourage vivement les autorités portugaises à donner tous les moyens nécessaires aux représentants de la loi pour travailler dans de bonnes conditions et dans le strict respect de la dignité humaine et des droits des personnes qu'ils appréhendent. Cela implique une solide formation aux droits de l'homme et à la sensibilisation aux problèmes du racisme et de la discrimination raciale. Il convient également de renforcer les formations sur la diversité culturelle.
97. Les autorités portugaises pourraient également envisager d'augmenter la présence de membres de groupes minoritaires au sein de la police, par exemple en nommant des médiateurs socioculturels chargés d'améliorer les relations entre les forces de l'ordre et les groupes minoritaires.
98. L'ECRI recommande vivement l'adoption de mesures supplémentaires pour mettre fin à tout comportement répréhensible de la police y compris aux propos racistes et aux mauvais traitements à l'égard de membres des groupes minoritaires.

Suivi de la situation

99. L'ECRI note que, pour assurer le suivi de la situation des groupes minoritaires dans les différents domaines de la vie tels que l'éducation, le logement ou l'emploi, les autorités portugaises collectent des données essentiellement ventilées par nationalité. Les autorités portugaises ont signalé que la collecte de données ventilées par origine ethnique était soumise à des dispositions spécifiques en matière de protection des données. L'ECRI souligne toutefois que les Tsiganes sont des ressortissants portugais d'origine ethnique différente de la majorité et qui souffrent apparemment de discrimination et d'exclusion sociale. Il paraît important pour eux mais aussi pour certains Portugais d'origine immigrée que des études puissent être menées aux fins de déterminer s'il existe à l'encontre des groupes minoritaires des discriminations, directes ou indirectes, fondées sur l'origine ethnique et de trouver les meilleurs instruments de lutte contre ces discriminations.
100. La Commission nationale de protection des données (CNDP) est chargée de faire respecter la législation qui interdit en principe la collecte de données sensibles y compris celles concernant « l'origine raciale ou ethnique » (article 7 de la Loi 67/98 du 26 octobre 1998), avec la possibilité toutefois d'exceptions. Cette Commission est intervenue à plusieurs reprises pour interdire certains fichiers basés sur l'origine ethnique dont le but n'était pas légitime. L'ECRI constate que lorsque le but est légitime comme celui de lutter contre les discriminations, lorsque les personnes intéressées donnent leur consentement exprès, libre et éclairé et lorsque les données restent anonymes, il ne devrait en revanche pas se poser de problèmes. Ce type d'étude permettrait de mieux choisir les mesures efficaces pour remédier aux problèmes ainsi identifiés.

Recommandations:

101. L'ECRI recommande aux autorités portugaises d'examiner les moyens de mettre en place un système cohérent et complet de collecte de données, afin d'évaluer la situation des différents groupes minoritaires vivant au Portugal et de mesurer l'ampleur des manifestations de racisme et de discrimination raciale. Un tel système de collecte devrait être conforme à la législation nationale et aux règlements et recommandations européens sur la protection des données et de la vie privée. Les autorités portugaises doivent veiller à ce que la collecte de données soit menée dans le respect total de l'anonymat et de la dignité des personnes interrogées et conformément au principe du consentement éclairé. En outre, le système de collecte de données sur le racisme et la discrimination raciale devrait tenir compte de la dimension d'égalité entre femmes et hommes, particulièrement sous l'angle d'une éventuelle discrimination double ou multiple.

II. QUESTIONS SPÉCIFIQUES

L'exclusion sociale des communautés tsiganes vivant au Portugal

102. Dans son deuxième rapport, l'ECRI recommandait aux autorités portugaises de prendre plusieurs mesures visant à améliorer la situation des Tsiganes au Portugal. Elle recommandait plus spécialement de lutter contre les préjugés et stéréotypes racistes et les discriminations raciales dont les Tsiganes font l'objet et de prendre des mesures contre toute forme de mauvais traitements de la part de la police contre eux. En outre, l'ECRI insistait sur l'importance de veiller à ce que les décisions des autorités locales ne soient pas discriminatoires à l'encontre des Tsiganes en favorisant leur participation active au processus de décision politique. Elle demandait également d'améliorer les conditions de logement des familles tsiganes et de favoriser l'accès à l'éducation de leurs enfants.

103. L'ECRI est très inquiète d'apprendre que la situation des Tsiganes au Portugal ne s'est généralement pas améliorée depuis la publication de son précédent rapport. Les Tsiganes qui sont au nombre d'au moins 40 000 à 50 000 selon certaines estimations, restent pour la plupart toujours confrontés à une situation difficile à bien des égards, cette situation conduisant à une marginalisation, et même à une exclusion sociale des communautés tsiganes au Portugal. Les associations antiracistes ainsi que les représentants des communautés tsiganes sont d'accord pour dire que ces communautés souffrent encore de racisme et de discrimination au Portugal. Des études et des enquêtes viennent corroborer ces informations. C'est pourquoi l'ECRI souhaite revenir ici sur plusieurs des problèmes qui persistent dans ce domaine.

- *Discrimination dans l'accès au logement des communautés tsiganes*

104. L'ECRI déplore qu'un grand nombre de Tsiganes vivent encore dans des conditions difficiles, voir très difficiles, en dépit des progrès réalisés dans ce domaine ces dernières années. L'ECRI se réjouit cependant d'apprendre que le Projet de relogement (PER) mis en place par les autorités nationales a permis à de nombreuses familles tsiganes de quitter les bidonvilles où elles habitaient à Lisbonne et à Porto pour des logements décents. Toutefois, l'ECRI déplore que certaines communautés tsiganes vivent dans des campements sommaires en marge de localités parfois en l'absence de tout accès aux services de base comme l'eau et l'électricité. Elle trouve particulièrement préoccupantes les allégations selon lesquelles certaines autorités locales couperaient volontairement l'accès à l'eau à des communautés tsiganes dans le but de les brimer et de les humilier dans le but de les faire partir, au lieu d'essayer de trouver des solutions raisonnables et humaines. D'autres allégations portent sur l'existence d'évictions arbitraires et de démolitions de logement de Tsiganes sans

aucune proposition alternative de relogement. Les Tsiganes portugais sont pour la grande majorité sédentaires. Il convient donc de trouver des solutions durables pour les personnes vivant actuellement dans des campements sommaires et éviter qu'elles aient sans cesse à se déplacer d'un lieu à un autre sous la pression de la population et des autorités locales.

Recommandations:

105. L'ECRI recommande vivement aux autorités portugaises de se pencher sur la situation des communautés tsiganes vivant dans des logements précaires et de continuer à prendre toutes les mesures nécessaires pour les reloger de façon décente.
106. L'ECRI recommande fermement aux autorités portugaises d'enquêter sur les allégations de comportements abusifs à l'encontre de Tsiganes dans le domaine du logement, et notamment d'évictions arbitraires, et de prendre toutes les mesures nécessaires pour faire cesser tout comportement de ce type.

- *Discrimination dans l'accès à l'emploi et aux biens et services des communautés tsiganes*

107. La majorité des membres des communautés tsiganes vivent de la vente ambulante, sur les foires et les marchés. L'ECRI regrette d'apprendre que ces personnes rencontrent des difficultés dans l'exercice de leur profession. Ces difficultés sont en partie purement économiques dès lors que les clients délaissent de plus en plus de ce type de commerce qui est soumis à une forte concurrence. L'ECRI note toutefois que, selon certains rapports, les vendeurs tsiganes seraient également confrontés à une réglementation particulièrement rigide et inappropriée, à une comportement hostile de la part des localités où ils souhaitent installer leurs stands et à une surveillance excessive et des interventions intempestives de la part des forces de l'ordre. L'ECRI relève avec intérêt que l'ACIME a créé en son sein un groupe de travail chargé d'étudier la question de la vente ambulante comme moyen de subsistance le plus répandu au sein des communautés tsiganes.
108. L'ECRI note qu'en raison des difficultés économiques rencontrées dans le domaine de la vente ambulante, il convient de trouver des solutions alternatives permettant aux Tsiganes de trouver un emploi et de subvenir ainsi à leurs besoins. Des initiatives d'ONG mais aussi de l'Institut pour l'emploi et la formation professionnelle (IEFP) ont été lancées pour tenter de former les Tsiganes et en particulier les jeunes dans le monde de l'emploi. L'ECRI s'inquiète toutefois de ce que, de l'avis de certaines ONG, ces initiatives n'ont pas le succès escompté en raison des préjugés racistes persistant auprès de certains employeurs, entraînant des discriminations raciales à l'embauche contre les Tsiganes. Cette situation a souvent pour résultat de décourager les jeunes Tsiganes qui cherchent un emploi.
109. Dans un autre domaine, l'ECRI apprend par ailleurs que des Tsiganes seraient empêchés en raison de leur origine ethnique d'entrer dans des lieux ouverts au public tels que des centres commerciaux, des restaurants et des cafés. Ils rencontreraient également des difficultés en raison de leur origine ethnique pour obtenir des crédits bancaires ou d'autres services.

Recommandations:

110. L'ECRI encourage les autorités portugaises à continuer de prendre toutes les mesures nécessaires à l'insertion professionnelle des Tsiganes. Une telle politique en faveur de l'emploi des Tsiganes doit impérativement s'accompagner de mesures visant à interdire et sanctionner tout comportement discriminatoire

de la part d'employeurs qui refuseraient d'embaucher des Tsiganes sur la base de leur origine ethnique.

111. L'ECRI recommande vivement aux autorités portugaises de lutter contre la discrimination raciale à l'encontre des Tsiganes dans les domaines de l'accès aux lieux ouverts au public et de l'accès aux biens ou aux services, en veillant notamment à ce que tout acte discriminatoire dans ces domaines soit dûment sanctionné.

- **L'accès à l'éducation des enfants tsiganes**

112. L'ECRI est inquiète d'apprendre que le taux d'abandon scolaire des enfants tsiganes est très élevé comme le démontrent les chiffres avancés par les autorités portugaises. Rares sont les enfants tsiganes qui poursuivent leurs études au-delà du premier cycle scolaire. Selon des sources non gouvernementales, à l'heure actuelle, on dénombrait moins de dix Tsiganes faisant des études supérieures. Les jeunes filles tsiganes sont particulièrement susceptibles de quitter l'école très tôt pour des raisons culturelles. Les difficultés de logement mentionnées ci-dessus auxquels sont confrontés certains Tsiganes ont un impact sur la possibilité de fréquenter l'école dans de bonnes conditions.

113. L'ECRI est surtout inquiète d'apprendre que les enfants tsiganes souffrent parfois de réactions hostiles de la part de parents d'élèves non tsiganes ne souhaitant pas que des élèves tsiganes rejoignent la classe de leurs enfants. A titre d'exemple, l'ECRI note l'incident largement commenté dans la presse, d'un transfert d'une dizaine d'enfants tsiganes d'une école de Teivas dans une école de Rebordinho à la rentrée scolaire de 2003. Ce transfert aurait été effectué sous la pression de parents non tsiganes de l'ancienne école. A cette occasion des pancartes ont été affichées dans la nouvelle école avec inscrit « non aux Tsiganes ». Les responsables de l'école ont toutefois signalé l'incident à la police et, selon l'ACIME, tout a été fait de la part des autorités pour que les enfants tsiganes puissent fréquenter dans de bonnes conditions leur nouvelle école. Par ailleurs, l'ECRI retient que, selon les ONG et les représentants tsiganes la culture tsigane n'est pas encore suffisamment enseignée et valorisée, notamment dans les écoles fréquentées par des Tsiganes.

114. Certaines initiatives ont été prises pour favoriser la fréquentation de l'école par les enfants tsiganes. La création de postes de médiateurs socioculturels faisant le lien entre les familles et l'école est un exemple²⁵. Certaines initiatives du Service éducatif « Entreculturas » de l'ACIME visent à sensibiliser les professeurs et les élèves non tsiganes à la culture tsigane. Les autorités portugaises ont fait remarquer que le taux de fréquentation scolaire des enfants tsiganes a augmenté récemment, surtout depuis la création de poste de médiateurs. Une minorité d'enfants tsiganes dont les parents vivent de façon nomade ou semi-nomade continuent de bénéficier du réseau scolaire établi il y a quelques temps et qui leur permet de suivre un enseignement tout au long de l'année où qu'ils se trouvent au Portugal.

Recommandations:

115. L'ECRI exhorte les autorités portugaises à intensifier leurs efforts, en collaboration avec les communautés tsiganes, pour favoriser la fréquentation régulière de l'école par les enfants tsiganes et pour résoudre le problème de l'abandon scolaire, notamment des jeunes filles tsiganes. En particulier, l'ECRI recommande aux autorités portugaises de prendre des mesures facilitant l'accès des Tsiganes aux niveaux supérieurs d'enseignement.

²⁵ Voir ci-dessus « accès aux services publics ».

116. L'ECRI recommande vivement aux autorités de continuer leurs efforts pour résoudre les problèmes liés à l'accueil des enfants tsiganes dans certaines écoles et de prendre toutes les mesures nécessaires face à d'éventuelles réactions hostiles de la part de parents d'enfants non tsiganes.
117. L'ECRI recommande aux autorités portugaises de poursuivre et de renforcer leurs efforts visant à promouvoir la culture tsigane auprès des professeurs et des élèves.

- ***Les relations entre les communautés tsiganes et les autorités locales***

118. L'ECRI note que, selon les associations anti-racistes et les représentants des communautés tsiganes, les incidents au cours desquels des propos racistes sont tenus par des membres de la population locale ou des représentants d'autorités locales persistent au Portugal. Si l'ECRI note avec satisfaction la condamnation pénale d'un élu local auteur de propos racistes à l'encontre de Tsiganes²⁶, il semble que ce type de propos ne font pas toujours l'objet de poursuites. L'ECRI constate toutefois que certaines autorités locales tentent d'améliorer les relations entre les Tsiganes et la population majoritaire. Par exemple, les autorités portugaises ont signalé la création par la commune de Lisbonne de la « Maison de la culture d'Ameixoeira » (*Casa da Cultura da Ameixoeira*), permettant aux Tsiganes d'y tenir des activités culturelles. Cette maison est également ouverte aux non-Tsiganes et permet ainsi d'avoir une meilleure connaissance de la culture tsigane.

Recommandations:

119. L'ECRI recommande aux autorités portugaises de sanctionner dûment tous propos et comportements racistes de la part de membres de la population locale ou de représentants d'autorités locales, de façon à bien faire comprendre que de telles attitudes ne sont pas tolérées.
120. L'ECRI encourage vivement les autorités portugaises, nationales et locales, à mettre en place des moyens de favoriser le dialogue interculturel entre les communautés tsiganes et la population majoritaire.

- ***Les relations entre les communautés tsiganes et les forces de l'ordre***

121. L'ECRI décrivait déjà dans son deuxième rapport les relations généralement tendues qui existaient entre les membres des communautés tsiganes et les forces de l'ordre. Elle regrette d'apprendre que ces relations ne se seraient pas améliorées depuis. L'ECRI note l'existence d'allégations selon lesquelles les forces de l'ordre continueraient d'avoir des comportements discriminatoires vis-à-vis des Tsiganes, notamment lorsque ceux-ci veulent exercer leur profession de vendeurs forains. Il a été fait état de raids arbitraires de police contre des campements tsiganes entiers. Des cas de violences racistes ont également été signalés, les représentants tsiganes expliquant que les victimes s'abstiennent de porter plainte contre de tels actes dans la mesure où elles n'ont jamais entendu parler d'un cas où un policier aurait été sanctionné pour ce type de comportement à l'encontre de Tsiganes. L'ECRI relève que l'ACIME est parfois intervenu comme médiateur dans des cas où des Tsiganes se

Recommandations:

122. L'ECRI exhorte les autorités portugaises à veiller à ce que les allégations de mauvais traitements infligés par des membres de forces de l'ordre à des Tsiganes fassent l'objet d'enquêtes approfondies et que les auteurs soient

²⁶ Voir ci-dessus: « Dispositions en matière de droit pénal ».

traduits en justice. Il convient également de tout mettre en oeuvre pour rétablir la confiance des membres des communautés tsiganes dans la justice pour les encourager à porter plainte en cas de mauvais traitement et/ou de traitement discriminatoire de la part d'un membre des forces de l'ordre²⁷.

- **La nécessité de prévoir une stratégie nationale pour lutter contre l'exclusion sociale des communautés tsiganes**

123. L'exclusion sociale dont font l'objet les communautés tsiganes résulte, entre autres, de l'indifférence mutuelle - voire d'une méfiance réciproque - existante entre la société majoritaire et les communautés tsiganes. La conséquence en est le repli sur elles-mêmes des communautés tsiganes qui ne participent pratiquement pas à la vie publique et politique du pays. Il est évident que le changement de mentalité des uns et des autres fait partie des éléments nécessaires pour la réussite de mesures visant à améliorer la situation en la matière. Or, l'ECRI sait que le changement de mentalité est un processus à long terme, c'est pourquoi, elle souhaite aborder ici la nécessité de prévoir une stratégie nationale pour l'intégration des communautés tsiganes.
124. A ce sujet, l'ECRI salue les efforts des autorités nationales, en particulier de l'ACIME, et de certaines instances locales qui ont pris des initiatives spécifiques en faveur des Tsiganes. L'ACIME a notamment créé un groupe de travail pour l'égalité et l'insertion des Tsiganes et a publié récemment une série d'études sur les Tsiganes au Portugal. Le ministère du Travail et de la Solidarité participe dans le cadre du programme de l'Union européenne *Equal* à un projet transnational sur « la promotion de politiques plus actives pour l'inclusion sociale des minorités roms et des gens du voyage ». Le Plan national d'action en faveur de l'inclusion 2003-2005 contenait des mesures particulières à l'inclusion des Tsiganes. D'autres mesures plus générales destinées à lutter contre le chômage ou l'exclusion sociale bénéficient aux Tsiganes qui entrent dans la catégorie des personnes visées. La création d'un revenu social d'insertion (RSI) entre dans le cadre de ces mesures. L'ECRI note également qu'il existe des associations tsiganes ou non tsiganes qui tentent de créer des ponts entre la société majoritaire et les communautés tsiganes et qui cherchent activement des solutions aux principaux problèmes des Tsiganes.
125. Toutefois, l'ECRI est très préoccupée d'apprendre que de l'avis de ces associations, les mesures prises à ce jour sont très insuffisantes. L'ECRI a noté une lassitude et un découragement de la part des personnes actives dans ce domaine qui ne voient rien bouger. Il est particulièrement démotivant à leurs yeux de constater que les nombreux actes racistes et de discrimination raciale dont font encore l'objet les Tsiganes ne sont pas traités avec suffisamment d'ardeur et d'efficacité par les autorités portugaises. L'ECRI s'étonne de la différence entre le discours officiel qu'elle a parfois entendu et la réalité sur le terrain telle que décrite par les ONG. Elle regrette que, d'une façon générale, les autorités portugaises ne semblent pas être suffisamment conscientes des problèmes dont il est question ici ou alors ne reconnaissent pas l'existence et la gravité de ces problèmes, voire les minimisent. Selon l'ECRI, il convient de faire le premier pas consistant à reconnaître ces problèmes si l'on veut les résoudre. Une certaine amélioration dans l'intérêt des autorités pour la question tzigane avait apparemment été notée dans les années 90, mais elle ne s'est pas confirmée. Plusieurs experts dans ce domaine ont indiqué qu'à leurs yeux, il y a aujourd'hui suffisamment d'analyses et d'études permettant d'avoir une vision globale de la question. Il est donc temps, selon eux, que le gouvernement manifeste une volonté politique d'agir et prenne des mesures concrètes et efficaces.

²⁷ Voir également ci-dessus les recommandations faites sous « Conduite des représentants de la loi ».

126. L'ECRI déplore qu'il n'existe pas de stratégie nationale et globale, à court, moyen et long termes, pour lutter contre l'exclusion sociale des Tsiganes au Portugal. Ceux-ci sont des citoyens portugais, bénéficiant des mêmes droits que tous les autres Portugais, ce qui devrait en principe favoriser leur intégration. Paradoxalement ce n'est pas forcément le cas, dans la mesure où ce statut ne permet pas aux Tsiganes de bénéficier des actions très positives entreprises par l'ACIME et spécialement réservées aux immigrés comme les Centres d'aides nationaux et locaux aux immigrés. Les représentants des communautés tsiganes ont souligné le fait que si leurs rapports sont bons avec l'ACIME, ils ont parfois l'impression que la situation spécifique des Tsiganes n'est pas suffisamment prise en compte dans toutes les mesures d'aides et d'intégration prises par cette institution²⁸.
127. Les Tsiganes constituent une minorité ethnique au Portugal dont on sait combien elle est désavantagée dans de nombreux domaines de la vie. L'ECRI souligne qu'il existe déjà quelques mesures d'action positive comme le recrutement de Tsiganes en tant que médiateurs socioculturels dans des écoles. L'ECRI considère toutefois que le gouvernement portugais pourrait compléter ces mesures par une approche plus globale en matière d'action positive. Selon la Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI, l'interdiction de la discrimination raciale n'empêche pas de maintenir ou d'adopter des mesures spéciales temporaires destinées à prévenir ou à compenser les désavantages subis par des personnes distinguées notamment par leur origine ethnique ou à faciliter leur pleine participation dans tous les domaines de la vie²⁹. Le droit portugais lui-même admet la possibilité d'adopter de telles mesures dans un grand nombre de domaines³⁰.

Recommandations:

128. L'ECRI recommande vivement aux autorités portugaises d'adopter une stratégie nationale et globale visant à lutter contre l'exclusion sociale des Tsiganes, comprenant des mesures à court, moyen et long termes. Dans ce cadre, elle encourage les autorités portugaises à envisager l'adoption de mesures positives destinées à prévenir ou à compenser les désavantages subis par les membres des communautés tsiganes ou à faciliter leur pleine participation dans tous les domaines de la vie.

²⁸ Voir également ci-dessus « Organes spécialisés et autres institutions ».

²⁹ Voir le paragraphe 5 de la Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale et le point 14 de son Exposé des motifs.

³⁰ L'article 3-2 de la Loi 134/99 mentionnée ci-dessus (« Dispositions en matière de droit civil et administratif ») et qui traite de la discrimination notamment sur la base de la race ou de l'origine ethnique prévoit que la loi n'interdit pas les dispositions législatives ou autres qui bénéficient à certains groupes défavorisés dans l'objectif de garantir l'exercice, dans des conditions d'égalité, des droits des personnes en question. L'article 25 du code du travail, intitulé « Mesures d'action positive », indique que « ne sont pas considérées comme discriminatoires les mesures de caractère temporaire concrètement défini et de nature législative qui bénéficient à certains groupes défavorisés notamment en raison (...) de leur origine ethnique, qui sont prises dans le but de garantir l'exercice, dans des conditions d'égalité, des droits prévus dans ce code et de corriger une situation factuelle d'inégalité qui persiste dans la vie sociale ».

BIBLIOGRAPHIE

Cette bibliographie fournit la liste des principales sources d'informations publiques ayant été utilisées durant l'examen de la situation au Portugal : elle ne doit pas être considérée comme une liste exhaustive de toutes les sources d'informations mises à la disposition de l'ECRI durant la préparation du rapport.

1. CRI (2002) 33: *Second rapport sur le Portugal*, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, 4 novembre 2002
2. CRI (98) 50 : *Rapport sur le Portugal*, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, 15 juin 1998
3. CRI (96) 43 : Recommandation de politique générale n° 1 de l'ECRI : La lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, octobre 1996
4. CRI (97) 36 : Recommandation de politique générale n° 2 de l'ECRI : Les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, juin 1997
5. CRI (98) 29 : Recommandation de politique générale n° 3 de l'ECRI : La lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, mars 1998
6. CRI (98) 30 : Recommandation de politique générale n° 4 de l'ECRI : Enquêtes nationales sur l'expérience et la perception de la discrimination et du racisme par les victimes potentielles, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, mars 1998
7. CRI (2000) 21 : Recommandation de politique générale n° 5 de l'ECRI : La lutte contre l'intolérance et les discriminations envers les musulmans, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, avril 2000
8. CRI (2001) 1 : Recommandation de politique générale n° 6 de l'ECRI : La lutte contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'Internet, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, décembre 2000
9. CRI (2003) 8: Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, décembre 2002
10. CRI (2004) 26 : Recommandation de politique générale n° 8 de l'ECRI pour lutter contre le racisme tout en combattant le terrorisme, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, mars 2004
11. CRI (2004) 37 : *Recommandation de politique générale n° 9 de l'ECRI sur la lutte contre l'antisémitisme*, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, juin 2004
12. CRI (98) 80 rév 4: Mesures juridiques existantes dans les Etats membres du Conseil de l'Europe en vue de lutter contre le racisme et l'intolérance - Portugal, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, 2005
13. CommDH(2003)14 : Rapport de M. Alvaro Gil-Robles, Commissaire aux droits de l'homme, sur sa visite au Portugal du 27 au 30 mai 2003, Bureau de Commissaire aux droits de l'homme, 19 décembre 2003
14. CERD/C/447/Add.1: Comité pour l'élimination de la discrimination raciale des Nations Unies (CERD), *Onzièmes rapports que les Etats parties devaient soumettre en 2003 – Additif – Portugal*, 6 mai 2004
15. CERD/C/65/CO/6 : Comité pour l'élimination de la discrimination raciale des Nations Unies, *Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale – Portugal*, 10 décembre 2004
16. EUMC, Anti-discrimination Legislation in EU member States : A comparison of national anti-discrimination legislation on the grounds of racial or ethnic origin, religion or belief with the Council Directives, Portugal, Leonor Palma Carlos, Migration Policy Group for the EUMC, 2002

17. EUMC/RAXEN National Focal Point Portugal, Raxen 3 Report: Migrants, Minorities and Employment in Portugal, EUMC, September 2002
18. EUMC/point focal national RAXEN du Portugal, Rapport sur l'antisémitisme en Europe 2002-2003, Portugal, EUMC 2004
19. EUMC/RAXEN National Focal Point Portugal, National Analytical Study on Racist Violence and Crime, EUMC 2003
20. EUMC/RAXEN National Focal Point Portugal, *Analytical Report on Education*, EUMC 2004
21. EUMC/RAXEN National Focal Point Portugal, *Analytical Report on Legislation*, EUMC 2004
22. EUMC, Racist Violence in 15 EU member States – A Comparative Overview of Findings from the RAXEN National Focal Points Reports 2001-2004, EUMC, April 2005
23. 2005 RAXEN Data Collection, National Report, EUMC Racism and Xenophobia Information Network (RAXEN), National Focal Point for Portugal, October 2005 (under publication)
24. Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas (ACIME), Welcoming and integrating: Three years at the service of immigrants – Activity Report of the High Commission for Immigration and Ethnic Minorities (2002/2005)
25. ACIME, Immigration in Portugal, useful information, 2004/2005
26. ACIME, Combate ao Racismo – Sistema jurídico, Versão 2004/2005, Lisboa, Novembro de 2004
27. ACIME, CICDR recebeu 190 queixas em seis anos e duas resultaram em coimas, Data: 22-03-2006
28. ACIME, A nova Lei de Nacionalidade, Data: 17-02-2006
29. ACIME, Boletim informativo # 36, Fevereiro 2006
30. Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR), *Relatório de Actividades 2003-2004*, Porto 20/07/2005
31. SOS Racismo, Relatório Imprensa 2005
32. SOS Racismo, Relatório Imprensa 2004
33. SOS Racismo, Editorial : Imigração e minorias étnicas : entre um balanço negativo e poucas expectativas para o futuro, 21/4/2005
34. SOS Racismo, Nota de imprensa : Alteração da Lei da Nacionalidade mantém estatuquo, Lisboa, 8/7/2005
35. CICDR, *Seminário, Cidadania e Discriminação*, 17 e 18 de Novembro de 2004, Lisboa, Junho 2005
36. Observatório da Imigração, A criminalidade de estrangeiros em Portugal – um inquérito científico – n° 13, Maio 2005
37. Observatório da Imigração, A mediação sócio-cultural : um puzzle em construção – n° 14, Maio 2005
38. Malheiros, Manuel, Report on measures to combat discrimination: Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC, Country Report Portugal, European Network of Legal Experts in the Non-discrimination field, December 2004
39. Sardinha, João, Sussex Migration Working Paper no. 26: Cape Verdean Associations in the Metropolitan Area of Lisbon: their role in integration, Sussex Centre for Migration Research, University of Sussex, 2005
40. Levinson, Amanda, The Regularisation of Unauthorised Migrants: Literature Survey and Country Case Studies: Regularisation programme in Portugal, Centre on Migration, Policy and Society, University of Oxford, 2005
41. Migration Policy Group, EU and US approaches to the management of immigration: Portugal, May 2003
42. Migration Policy Group, Current Immigration Debates in Europe: A Publication of the European Migration Dialogue: Portugal, September 2005